Nations Unies

A/71/410–S/2016/809



Distr. générale
28 septembre 2016
Français
Original : anglais

Assemblée générale
Soixante et onzième session
Point 51 de l'ordre du jour
Étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects

Conseil de sécurité
Soixante et onzième année

Lettres identiques datées du 22 septembre 2016, adressées au Président de l'Assemblée générale et au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

L'Union africaine est le partenaire régional le plus important de l'Organisation des Nations Unies pour répondre aux défis en matière de paix et de sécurité internationales. En effet, plus de la moitié des missions de maintien de la paix des Nations Unies actuellement déployées le sont en Afrique. Ces missions emploient à elles seules 83 % de l'ensemble du personnel en tenue déployé par les Nations Unies et 86 % des ressources financières approuvées aux fins des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. En outre, l'Organisation apporte une aide considérable à la Mission de l'Union africaine en Somalie, par l'intermédiaire du Bureau d'appui des Nations Unies en Somalie. De fait, elle a fourni son appui à la plupart des opérations mandatées ou autorisées par l'Union africaine depuis sa création en 2002. Des missions de maintien de la paix des Nations Unies ont par la suite pris le relais de quatre de ces opérations.

Les missions de l'Union africaine pâtissent de longue date d'un manque de soutien prévisible et durable, notamment sur le plan financier. Ce problème s'est révélé un défi majeur lors des récentes transitions. Aussi, j'ai proposé que soient entrepris, conjointement avec l'Union africaine, un examen et une évaluation des mécanismes existants destinés au financement et à l'appui des opérations de paix de l'Union mandatées par le Conseil de sécurité. Le Conseil de paix et de sécurité s'est félicité de cette proposition dans son communiqué du 26 septembre 2015. À l'occasion de la déclaration de son président en date du 25 novembre 2015 (S/PRST/2015/22) et dans sa résolution 70/268 du 14 juin 2016 respectivement, le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale ont fait savoir qu'ils attendaient avec intérêt de recevoir les résultats de cet examen.

L'examen portait sur l'appui extérieur fourni aux 12 opérations d'appui à la paix mandatées ou autorisées par l'Union africaine à ce jour, ainsi que sur des questions connexes de doctrine, de capacités, de sûreté et de sécurité, de droits de l'homme et de responsabilité. Je vous saurais gré de bien vouloir porter à l'attention





des États Membres le rapport suivant en vue de faciliter leurs décisions sur les questions relatives à l'appui aux opérations d'appui à la paix de l'Union africaine et, de manière plus générale, au partenariat entre les deux organisations dans le domaine de la paix et de la sécurité. Ce rapport a également été soumis au Conseil de paix et de sécurité par la Présidente de la Commission de l'Union africaine.

(*Signé*) **Ban** Ki-moon

Rapport de l'examen conjoint Union africaine-Organisation des Nations Unies des mécanismes existants de financement et d'accompagnement des opérations d'appui à la paix de l'Union africaine autorisées par le Conseil de sécurité de l'Organisation

I. Introduction

1. L'Union africaine, l'Organisation des Nations Unies et la communauté internationale dans son ensemble reconnaissent depuis longtemps que les partenariats demeurent le moyen le plus efficace de répondre aux menaces multiples qui pèsent sur la paix et la sécurité en Afrique. Au cours des dix dernières années, ce constat a conduit à la création d'un nombre croissant de mécanismes destinés à renforcer la collaboration entre les deux organisations et à tirer parti de leurs atouts respectifs dans le domaine de la paix et de la sécurité[1]. En 2014, le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies a souligné qu'il importait de renforcer encore cette coopération et de nouer, conformément au Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, un partenariat efficace avec le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine pour l'aider à faire face aux défis communs de la sécurité collective en Afrique[2]. De même, le Conseil de paix et de sécurité a déclaré que l'Union africaine et l'Organisation des Nations Unies étaient interdépendantes et que la mise en place d'un partenariat de travail étroit revêtait pour elles un intérêt stratégique commun[3].

2. Face à l'évolution de la nature des conflits armés sur le continent, l'Union africaine et l'Organisation des Nations Unies sont de plus en plus contraintes d'adapter leurs opérations de paix afin de répondre à des menaces et des défis inédits et changeants. Les récents conflits armés en Afrique s'expliquent principalement par des changements de gouvernement contestés, l'extrémisme violent et les tensions entre les États. Les conflits qui en résultent opposent souvent différentes factions et se caractérisent par une violence à grande échelle dirigée contre les populations civiles, y compris des violations graves des droits de l'homme et du droit humanitaire, par une augmentation du nombre d'acteurs employant des tactiques asymétriques, en prenant par exemple pour cible des soldats de la paix, par l'emprise grandissante de la criminalité transnationale organisée et par les interactions complexes entre certaines guerres interétatiques et divers conflits armés opposant des acteurs non étatiques.

3. Depuis 2003, dans le cadre de l'Architecture africaine de paix et de sécurité, l'Union africaine a dirigé ou autorisé une dizaine d'opérations d'appui à la paix en réponse à certains de ces conflits armés. Si ces opérations traduisent la volonté politique de l'Union africaine de parer aux graves menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité, elles pâtissent toutefois d'une insuffisance chronique de moyens et d'un certain nombre de difficultés, dues en partie aux ressources financières limitées de l'Union. L'ONU et d'autres partenaires extérieurs de l'Union africaine lui ont fourni un appui dans le cadre de la plupart de ses opérations d'appui à la paix. Toutefois, cet appui a toujours été ponctuel et l'Organisation n'a apporté son aide qu'au cas par cas, au gré des autorisations du Conseil de sécurité. Aussi, l'Union africaine a

---

[1] S/PRST/2010/21.
[2] S/PRST/2014/27, quatrième paragraphe.
[3] Position africaine commune sur l'examen des opérations de paix des Nations Unies (PSC/PR/2(DII)).

demandé à plusieurs reprises la mise en place d'un financement souple, prévisible et pérenne des opérations d'appui à la paix, provenant notamment des contributions versées à l'Union africaine et à l'Organisation des Nations Unies. Faisant suite à un débat public de haut niveau sur les relations entre l'ONU et les organisations régionales, le Conseil de sécurité a reconnu dans sa résolution 1809 (2008) la nécessité d'accroître la prévisibilité, la pérennité et la flexibilité du financement des organisations régionales lorsqu'elles entreprennent des activités de maintien de la paix dans le cadre d'un mandat de l'ONU. Au cours des années suivantes, le Conseil de sécurité a insisté sur ce point à de nombreuses reprises.

4. L'examen conjoint a pour objectif principal d'évaluer les mécanismes existants destinés à financer et appuyer les opérations d'appui à la paix mandatées ou autorisées par l'Union africaine, afin de parvenir à une analyse commune de la façon dont a évolué le partenariat entre l'Union africaine et l'Organisation des Nations Unies sur ces points, tout en identifiant et en faisant fond sur les meilleures pratiques. Le Secrétaire général avait initialement proposé cet examen conjoint en janvier 2015, à la suite d'une étude sur les enseignements tirés de l'expérience de la transition en République centrafricaine et au Mali (voir S/2015/3). Le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix s'est dit favorable à cette proposition dans son rapport (A/70/95-S/2015/446), estimant que cette collaboration offrait l'occasion de promouvoir l'objectif de rendre le financement des opérations de paix de l'Union africaine plus prévisible, pérenne et souple. Dans son rapport sur l'avenir des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (A/70/357-S/2015/682), le Secrétaire général a fait part de son intention de procéder à cet examen, ce qu'a approuvé le Conseil de paix et de sécurité en septembre 2015[4], le Conseil de sécurité de l'ONU en novembre de la même année[5] puis l'Assemblée générale des Nations Unies en juin 2016[6].

5. Le présent rapport commence par un aperçu du partenariat Union africaine-Organisation des Nations Unies concernant les opérations d'appui à la paix. Il présente ensuite une étude et une évaluation de l'appui apporté, hier et aujourd'hui, aux opérations de paix de l'Union africaine. Vient dans un troisième temps une analyse des questions de doctrine, des efforts déployés par l'Union africaine pour renforcer ses capacités, de la sûreté et la sécurité des soldats de la paix, et des questions relatives aux droits de l'homme et au principe de responsabilité pertinentes dans le cadre des débats sur l'appui fourni aux opérations de paix.

II. Évolution du partenariat entre l'Union africaine et l'Organisation des Nations Unies concernant les opérations de paix

6. Le partenariat entre l'Union africaine et l'Organisation des Nations concernant les opérations d'appui à la paix procède avant tout du lien politique qui unit les deux entités et qui s'inscrit dans l'esprit du Chapitre VIII de la Charte des Nations Unies. Il se fonde sur leur désir partagé de préserver la paix et la sécurité internationales en Afrique par la mise au point rapide de solutions aux crises qui touchent le continent. En autorisant les opérations de paix de l'Union africaine à contribuer en son nom au maintien de la paix et de la sécurité internationales, le

[4] PSC/AHG/COMM/2(DXLVII).
[5] S/PRST/2015/22.
[6] Résolution 70/268 de l'Assemblée générale.

Conseil de sécurité montre avec force que les deux organisations œuvrent de concert pour atteindre des objectifs communs. Ce partenariat essentiel, évolutif et novateur est de plus en plus fructueux.

Un partenariat indispensable

7. Le partenariat entre l'Union africaine et l'Organisation des Nations Unies concernant les opérations de paix revêt une importance cruciale pour contrer certaines des menaces les plus graves qui pèsent sur les États d'Afrique et leurs populations, aucune des deux organisations ne pouvant à elle seule relever les défis que représentent les nombreux conflits armés et crises politiques qui agitent le continent. Les soldats de la paix sont énormément mis à contribution en Afrique, ainsi qu'en témoignent les effectifs record déployés aussi bien par les Nations Unies que par l'Union africaine depuis la mi-2007. Aujourd'hui, les Nations Unies déploient plus de 80 % des Casques bleus dans le cadre de missions en Afrique et, ces dix dernières années, l'Afrique est la région du monde à laquelle le Conseil de sécurité a consacré le plus de temps dans ses débats. Parallèlement, le Conseil de paix et de sécurité a autorisé le déploiement de plus de 80 000 agents civils et en tenue dans le cadre d'opérations d'appui à la paix. Au mois de juillet 2016, 20 des 30 fournisseurs de personnel en tenue dans le cadre des opérations de maintien de la paix des Nations Unies étaient des États d'Afrique. Il arrive souvent, comme cela s'est produit au Burundi, au Libéria, au Mali, en République centrafricaine et en Sierra Leone, que l'Union africaine, les communautés économiques régionales et les mécanismes régionaux soient les premiers à intervenir, avant de laisser la main aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies.

Un partenariat évolutif

8. Le partenariat entre l'Union africaine et l'Organisation des Nations Unies concernant les opérations d'appui à la paix continue d'évoluer. Au début des années 90, il consistait notamment à assurer la coordination et la coopération entre l'ONU et l'Organisation de l'unité africaine, l'ancêtre de l'Union africaine, « si celle-ci décide de lancer une opération de maintien de la paix »[7]. Avec la création de l'Union africaine, ce partenariat s'est consolidé et, en 2006, l'ONU a lancé le Programme décennal de renforcement des capacités, son plus vaste et plus long programme destiné au renforcement des capacités d'une organisation régionale, dont l'objectif était entre autres d'accroître la capacité de l'Union africaine à mener des opérations de paix. En 2010, le Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine (BNUUA) a été créé afin d'approfondir la coopération concrète entre les deux organisations. Aujourd'hui, l'Union africaine et l'Organisation des Nations Unies s'efforcent ensemble, dans le cadre d'un partenariat stratégique donnant lieu à une coopération régulière au Siège et sur le terrain, d'améliorer l'efficacité de l'exécution des opérations de paix sur le continent.

Un partenariat novateur

9. Le partenariat entre l'Union africaine et l'Organisation des Nations Unies concernant les opérations d'appui à la paix a été confronté à une série de défis sans précédent, au premier rang desquels les crises survenues en Somalie et au Soudan, qui ont conduit les deux organisations à développer des mécanismes de coopération

[7] Résolution 47/148, par. 5, de l'Assemblée générale.

inédits et innovants. En janvier 2007, le Conseil de sécurité a autorisé la mise en place de dispositifs d'appui financés par les contributions des États Membres et destinés à accroître les capacités de la Mission de l'Union africaine au Soudan (MUAS) en prévision de son remplacement par l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour. La même année, l'ONU a mis sur pied l'Équipe d'appui aux activités de maintien de la paix de l'Union africaine à Addis-Abeba, à la demande d'Alpha Konare, alors Président de la Commission de l'Union africaine, afin d'aider cette dernière à renforcer ses capacités en vue des opérations de maintien de la paix[8]. Créé en 2010, le BNUUA est issu de la fusion de l'Équipe d'appui susmentionnée et du Bureau de liaison des Nations Unies ainsi que de l'Équipe de planification des Nations Unies pour la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM)[9]. En 2009, le Conseil de sécurité a autorisé la création du Bureau d'appui de l'ONU pour la Mission de l'Union africaine en Somalie (UNSOA) chargé d'établir un dispositif d'appui logistique à l'intention de l'AMISOM. Cet appui a été élargi en 2012 pour inclure le remboursement du matériel appartenant aux contingents. Il s'agit à ce jour du seul octroi direct de financement au profit d'une mission non-hybride de l'Union africaine.

10. Devant le difficile maintien de l'AMISOM, plusieurs membres des Nations Unies ont appelé au renforcement de la capacité de l'Union africaine à mener des opérations de paix[10]. En 2008, l'ONU a créé un groupe présidé par l'ancien Premier Ministre de l'Italie Romano Prodi, en vue d'étudier les modalités de l'appui qu'il convient d'apporter aux opérations de paix de l'Union africaine[11]. Dans son rapport (A/63/666-S/2008/813), ce groupe a recommandé « de financer, pendant une durée maximum de six mois, au moyen de contributions mises en recouvrement par l'ONU, les opérations de maintien de la paix de l'Union africaine autorisées par le Conseil de sécurité ». Il ajoute que, pour pouvoir bénéficier de cet appui, « deux conditions devront être remplies : 1) l'approbation du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale, qui se fera au cas par cas; 2) un accord entre l'Union africaine et l'Organisation des Nations Unies en vertu duquel l'opération passerait progressivement sous la direction de l'ONU dans les six mois » (ibid., par. 11). Ni le Conseil de sécurité ni l'Assemblée générale n'ont pris de mesures concrètes suite aux recommandations formulées dans ce rapport.

11. Compte tenu de ce qui précède, l'Union africaine a, en janvier 2012, de nouveau prié l'Organisation des Nations Unies de se pencher de manière systématique sur la nécessité d'un financement prévisible, pérenne et souple des opérations de paix de l'Union africaine lancées, avec l'accord du Conseil de sécurité, grâce aux contributions des États Membres de l'ONU[12]. L'Union africaine s'est, dans le même temps, intéressée à la façon dont elle pourrait accroître ses propres sources de financement, en vue notamment de ses opérations d'appui à la paix. À cet égard, il a été décidé au Sommet de l'Union africaine en 2015 que cette dernière prendrait en charge les coûts de ses activités en faveur de la paix et de la sécurité, y compris les opérations de paix qu'elle dirige, à hauteur de 25 % d'ici à 2020[13]. En janvier 2016, la Présidente de la Commission de l'Union africaine a

[8] Résolution 60/268 de l'Assemblée générale.
[9] Résolution 64/288 de l'Assemblée générale.
[10] S/PRST/2007/7 et résolution 61/296 de l'Assemblée générale.
[11] Résolution 1809 (2008) du Conseil de sécurité.
[12] PSC/PR/COMM.(CCCVII), par. 18.
[13] Assemblée/AU/Dec.565 (XXIV) et Assemblée/AU/5 (XXIV).

nommé un Haut-Représentant pour le Fonds de la paix. Sur la base du rapport établi par ce dernier, elle a pris en juillet 2016 la décision historique d'instaurer une taxe de 0,2 % sur certaines importations destinées au continent africain afin de contribuer au financement de l'Union, et notamment de ses activités en faveur de la paix et de la sécurité, avec entrée en vigueur prévue en 2017.

Un partenariat toujours plus efficace

12. En dépit de nombreuses difficultés, le partenariat entre l'Union africaine et l'Organisation des Nations Unies a déjà accompli des progrès substantiels dans plusieurs domaines. En un peu plus de dix ans, la coopération étroite entre les deux organisations en matière de planification et d'appui aux opérations de paix est devenue la norme, bien qu'il reste encore énormément de progrès à faire. Plus fondamentalement, cependant, ce partenariat a renforcé le système de sécurité collective sur lequel repose la Charte des Nations Unies. La mise en place de mécanismes de coopération, le renforcement des capacités et l'uniformisation des modes d'analyse créent davantage de cohérence dans les efforts déployés par l'Union africaine et l'ONU, maximisent leurs avantages comparatifs et, par là même, tendent à systématiser la prise de mesures concertées à l'échelle régionale et mondiale en réaction aux crises.

13. Le renforcement des partenariats entre l'Organisation des Nations Unies et des organisations régionales favorise la mise en place d'actions collectives rapides, cohérentes et plus déterminées en vue de prévenir et de régler les conflits. Il est déjà admis que les analyses conjointes rapides, le partage d'informations et la vision commune de l'Union africaine et de l'ONU leur ont permis de mener de concert des actions précoces, grâce auxquelles des conflits ou leur aggravation ont pu être évités, notamment au Burkina Faso, aux Comores et à Madagascar. Là où les actions préventives ont échoué, les deux organisations ont œuvré ensemble au déploiement efficace d'opérations d'appui à la paix, comme par exemple au Burundi, au Darfour, au Mali, en République centrafricaine et en Somalie. Les modalités d'une éventuelle coopération des deux entités au Soudan du Sud ont également été étudiées. Si les conceptions distinctes mais complémentaires des opérations de paix que défendent ces deux organisations soulèvent des problèmes de cohérence, de coordination et d'interopérabilité, elles constituent aussi un atout potentiel, chaque organisation disposant d'avantages comparatifs.

III. Étude sur le soutien fourni aux opérations d'appui à la paix sous conduite africaine

A. Typologie des opérations d'appui à la paix sous conduite africaine

14. Les opérations d'appui à la paix de l'Union africaine peuvent être divisées en deux catégories : les opérations mandatées par l'Union et les opérations autorisées par elle (voir tableau 1). Dans le cas d'une opération qu'elle a mandatée, l'Union africaine doit en assurer la supervision et la gestion, mobiliser les ressources nécessaires à son fonctionnement et garantir l'application du principe de responsabilité. La seule exception est l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD), mission conjointe Union africaine-Organisation des Nations Unies fondée sur le principe de la coopération politique entre les deux organisations mais financée au moyen des contributions statutaires des États Membres de l'ONU et régie par les règles et règlements administratifs de

l'Organisation. Dans le cas d'une opération qu'elle a autorisée, la responsabilité de répondre aux exigences opérationnelles revient principalement aux pays fournisseurs des contingents ou du personnel de police.

Tableau 1
Opérations d'appui à la paix autorisées ou mandatées par l'Union africaine

Mission	*Pays*	*Années d'activité*
Missions mandatées par l'Union africaine		
Mission africaine au Burundi	Burundi	2003-2004
Mission de l'Union africaine au Soudan	Soudan	2004-2007
Mission d'observation militaire de l'Union africaine aux Comores	Comores	2004
Mission de l'Union africaine pour le soutien aux élections aux Comores	Comores	2006
Mission de l'Union africaine en Somalie	Somalie	2007-aujourd'hui
Mission d'assistance électorale et sécuritaire de l'Union africaine aux Comores	Comores	2007-2008
Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour	Soudan	2008-aujourd'hui
Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine	Mali	2012-2013
Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine	République centrafricaine	2013-2014
Missions autorisées par l'Union africaine		
Opération « Démocratie aux Comores »	Comores	2008
Initiative de coopération régionale pour l'élimination de l'Armée de résistance du Seigneur	République centrafricaine, République démocratique du Congo, Soudan du Sud, Ouganda	2011-aujourd'hui
	Cameroun, Tchad, Niger, Nigéria	2015-aujourd'hui

15. Les opérations d'appui à la paix varient considérablement en fonction de la portée de leur mandat et des conditions de sécurité dans lesquelles elles sont déployées. Les catégories ci-dessous sont importantes pour déterminer les avantages

et les difficultés liés aux activités d'appui externe menées dans chaque cas. Cinq des missions ont été mandatées pour des tâches de maintien de la paix qui dépassent largement celles qu'accomplissent traditionnellement les opérations de maintien de la paix des Nations Unies et sont déployées dans des conditions de sécurité beaucoup moins favorables.

Tableau 2
Mandats et contextes d'intervention des opérations d'appui à la paix

		Portée du mandat	
		Activités de maintien de la paix	*Lutte antiterroriste/lutte anti-insurrectionnelle/opérations de combat offensives*
Conditions de sécurité dans lesquelles intervient la mission	*Menace élevée*[a]	MISCA	AMISOM Mener offensive contre les Chabab, restaurer l'autorité de l'État, assurer la sécurité du processus électoral, sécuriser les voies de ravitaillement clefs MISMA Renforcer les capacités des forces de défense et de sécurité maliennes, restaurer l'autorité de l'État, atténuer la menace que représentent les organisations terroristes, stabiliser la situation au Mali, faire respecter les droits de l'homme, protéger la population civile, créer les conditions propices à une intervention humanitaire FMM Neutraliser le groupe terroriste Boko Haram
	Menace faible ou moyenne	MIAB MUAS MIOC AMISEC MAES MINUAD	ICR-LRA/FRI Renforcer les capacités des pays touchés, stabiliser les régions touchées, créer les conditions propices à une intervention humanitaire, capturer ou neutraliser les combattants de l'Armée de résistance du Seigneur Opération « Démocratie » Restaurer l'autorité du gouvernement comorien

Abréviations : FRI, Force régionale d'intervention ; MISMA, Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine; MIAB, Mission africaine au Burundi; MUAS, Mission de l'Union africaine au Soudan; AMISEC, Mission de l'Union africaine pour le soutien aux élections aux Comores; AMISOM, Mission de l'Union africaine en Somalie; LRA, Armée de résistance du Seigneur; MAES, Mission d'assistance électorale et sécuritaire de l'Union africaine aux Comores; MIOC, Mission d'observation militaire de l'Union africaine aux Comores; MISCA, Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine; FMM, Force multinationale mixte; ICR-LRA, Initiative de coopération régionale pour l'élimination de l'Armée de résistance du Seigneur; MINUAD, Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour.

[a] Les « conditions de sécurité à menace élevée » correspondent à des situations caractérisées par des combats, des risques majeurs d'explosions de mines/d'engins explosifs improvisés/de munitions non explosées, des attaques ciblées contre les forces internationales, etc.

B. Problèmes de capacités récurrents

16. Bien que l'Union africaine soit disposée à assumer des tâches plus difficiles et à déployer des opérations dans des contextes à plus haut risque que celui de la plupart des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, l'efficacité de ses opérations d'appui à la paix a été compromise par plusieurs lacunes récurrentes en matière de capacités telles que le manque d'effectifs et de matériel et l'insuffisance des moyens logistiques et financiers. L'Union africaine n'a cessé de rencontrer des difficultés à financer ses propres opérations. Par conséquent, elle dépend de financements extérieurs qui manquent de prévisibilité et lui sont souvent octroyés sous réserve de conditions quant à l'utilisation des fonds, ce qui réduit d'autant sa marge de manœuvre. Ainsi, le calendrier des transitions a parfois été dicté par un manque de ressources doublé d'impératifs politiques, plutôt que par les progrès dans l'exécution des mandats des missions.

17. La Division des opérations d'appui à la paix de l'Union africaine, qui est chargée de la planification, du déploiement, de la gestion et de la liquidation des opérations ne compte actuellement que 79 des 207 agents préconisés par une équipe d'étude des Nations Unies 2008, et 1 seulement a un contrat permanent. Le reste du personnel est composé d'employés temporaires et de fonctionnaires détachés. L'effectif compte deux policiers et sept civils. Les autres agents sont des militaires. Les moyens limités dont dispose son siège entravent la capacité de l'Union africaine à définir et maitriser l'orientation stratégique de ses missions. Les éléments de planification régionaux, dont le rôle est de fournir un appui à l'Union africaine, en particulier au moment du démarrage des missions, sont eux aussi en sous-effectifs. S'y ajoutent des difficultés à identifier, recruter et déployer du personnel civil dans les missions africaines mais le changement récent des procédures de recrutement devrait permettre de les surmonter.

18. L'un des problèmes les plus tenaces que doivent affronter les opérations d'appui à la paix de l'Union africaine demeure celui du manque de capacités de certains pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police. L'Union africaine est davantage disposée que l'ONU à déployer des forces dans des situations de conflit intense et notamment d'insécurité élevée. Pourtant, les contingents militaires et de police sont parfois déployés sans avoir suivi la formation requise ni disposer du matériel majeur et des capacités d'autonomie logistique attendus et nécessaires à l'exécution de leur mandat.

19. Les capacités de transport stratégique limitées de l'Union africaine l'ont également empêchée de déployer des soldats de la paix en temps voulu. Bien que certains États Membres aient les moyens de transporter leurs troupes sur les théâtres d'opération, l'Union africaine a généralement compté sur des partenaires extérieurs pour combler les lacunes. Dans beaucoup de cas, les missions manquent aussi de ressources sur place, par exemple des systèmes d'information et de communication, ainsi que des capacités de mise en œuvre essentielles que sont le génie, l'aviation, l'expertise médicale et le renseignement indispensables aux types d'opérations à haute intensité que l'Union africaine déploie de plus en plus fréquemment. Sans ces moyens, les missions africaines ne sont pas suffisamment coordonnées, mobiles et réactives pour s'acquitter de leur mandat. Ce manque de moyens a parfois compromis leur crédibilité.

20. Les opérations offensives, en particulier dans le cas de l'AMISOM, ont engendré des difficultés de commandement et de contrôle. Le problème est en partie

imputable aux capacités limitées des quartiers généraux des forces multinationales, mais pas uniquement. L'absence de commandement et de contrôle unifiés empêche les commandants des forces d'utiliser efficacement les forces dont ils disposent car ils n'ont pas la marge de manœuvre nécessaire pour les déployer d'une manière autorisant des actions militaires rapides et décisives qui exploitent les faiblesses de l'ennemi, empêchent l'aggravation des crises, écartent les menaces potentielles et consolident les acquis. La faiblesse du commandement et du contrôle des missions empêche également les commandants des forces de faire régner la discipline et de garantir l'application effective du principe de responsabilité en cas de violation du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme. Ce point est particulièrement préoccupant étant donné que le risque de violations du droit international des droits de l'homme, du droit international humanitaire et du droit international des réfugiés est plus élevé lors des opérations offensives.

21. L'Union africaine a tiré des enseignements précieux de ses opérations d'appui à la paix et élabore des doctrines, des politiques et des processus nouveaux destinés à améliorer ses capacités dans ce domaine. Pour améliorer l'efficacité de ses opérations d'appui à la paix et, le cas échéant, garantir la transition sans heurts vers des missions de maintien de la paix des Nations Unies lorsqu'elles prennent le relais, elle a établi pour les composantes civile, police et militaire de ses missions des politiques et procédures opérationnelles permanentes étroitement alignées sur celles des Nations Unies. Le but recherché est de promouvoir la standardisation, l'interopérabilité, le professionnalisme et l'application du principe de responsabilité à la Commission de l'Union africaine et dans les missions sur le terrain. De plus, des efforts notables sont actuellement déployés pour renforcer les pratiques de l'Union africaine en matière d'administration, de finance et d'achat et de les aligner sur les meilleures pratiques mondiales.

22. Afin de permettre aux opérations d'appui à la paix de fonctionner plus efficacement, des ajustements ont été faits pour accélérer les procédures de recrutement et faire en sorte que le personnel nécessaire soit recruté et déployé dans les missions en temps voulu. De plus, le registre African Standard Capacity (créé en 2015) permet d'identifier, de présélectionner et de préparer rapidement les civils avant leur déploiement dans les missions. En ce qui concerne la composante police, l'Union africaine a lancé une nouvelle procédure de pré-certification des unités de police constituées pour s'assurer qu'elles possèdent les capacités requises. Les contributions financières des États membres de l'Union africaine à la paix et à la sécurité ont également augmenté, et elles ont permis de couvrir 53 % du montant des salaires du personnel du Département paix et sécurité.

C. Inventaire du soutien aux opérations d'appui à la paix

Mission africaine au Burundi

23. La Mission africaine au Burundi (MIAB), première opération d'appui à la paix sous conduite africaine lancée en avril 2003, a été déployée pendant près d'un an avant d'être remplacée par l'Opération des Nations Unies au Burundi (ONUB) le 1er juin 2004. L'Afrique du Sud, principal pays fournisseur de contingents, était en mesure de déployer ses soldats et de prendre à sa charge la majeure partie des besoins en matière d'appui de la MIAB, alors que les autres pays fournisseurs ont dû recourir à des partenaires extérieurs pour procéder aux déploiements.

L'Union européenne a couvert les dépenses opérationnelles afférentes aux contingents et aux indemnités des observateurs militaires. La Banque mondiale a aidé la composante désarmement, démobilisation et réinsertion. La MIAB a également reçu un soutien financier de la part de pays partenaires ne faisant pas partie de l'Union africaine. L'ONU a fourni un soutien limité en dépêchant des experts chargés d'apporter leur concours à l'élaboration des concepts d'opérations et dans les domaines de l'information, de l'administration du quartier général et du programme de désarmement, démobilisation et réinsertion.

Mission de l'Union africaine au Soudan

24. La Mission de l'Union africaine au Soudan (MUAS) a été lancée en mai 2004 pour surveiller l'application de l'Accord de cessez-le-feu humanitaire concernant le conflit au Darfour. Toutefois, ses activités se sont rapidement réorientées vers la protection des populations civiles, le soutien à l'acheminement de l'aide humanitaire et la facilitation du retour dans leurs foyers des réfugiés et des déplacés. De nombreuses déficiences sont apparues dès le déploiement de la mission, et les mesures correctives ont nécessité une assistance extérieure considérable. La mission avait des problèmes de logistique, et les pays partenaires ont eu recours à des prestataires de services logistiques extérieurs pour assurer la construction et la maintenance des camps, l'entretien des véhicules et du matériel de communication de la MUAS, la fourniture d'eau, de rations alimentaires, de services de blanchisserie, d'avions et d'hélicoptères. L'Union européenne, à travers la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, a assuré le financement des indemnités des observateurs militaires et des contingents, des salaires du personnel civil, des rations alimentaires et du carburant. L'ONU a apporté son soutien par l'intermédiaire d'une cellule d'assistance établie à Addis-Abeba, qui a permis de déployer des experts techniques en matière de planification, de logistique, de communications et de transports. La Mission des Nations Unies au Soudan (MINUS) a fourni un appui à la MUAS dans l'élaboration des concepts d'opérations pour les composantes de police et militaires. L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) a également assuré la formation de 184 fonctionnaires de l'Union africaine chargés de la planification stratégique et opérationnelle et appuyé la création du centre d'opérations conjoint de la MUAS.

25. Le déploiement des contingents, dont beaucoup ne disposaient pas de l'équipement ou des moyens logistiques autonomes requis, a nécessité lui aussi un soutien important. Afin de pallier les carences en matériel, les pays partenaires ont fait don de véhicules, de véhicules blindés de transport de troupes et de matériel de communication et l'OTAN, pour son premier déploiement en Afrique, a fourni un appui aérien stratégique et transporté environ 31 500 soldats entre juin 2005 et décembre 2007.

26. En 2006 il est apparu que, faute de moyens suffisants, la MUAS avait les plus grandes difficultés à exécuter son mandat et à protéger les populations civiles au Darfour. Le 15 mai, peu après la signature de l'Accord de paix pour le Darfour, le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine a décidé qu'il fallait prendre des mesures concrètes pour procéder à la transition de la MUAS vers une opération de maintien de la paix des Nations Unies. Toutefois, si le Gouvernement du Soudan a reconnu la nécessité d'améliorer les capacités d'intervention sur le terrain, il n'a pas accepté le déploiement d'une grande mission multidimensionnelle de maintien de la paix des Nations Unies. Finalement, fin 2006, l'ONU et le Gouvernement soudanais

sont parvenus à un compromis qui autorisait la mise en place d'un « dispositif d'appui initial » puis d'un « dispositif d'appui renforcé », destinés à soutenir la MUAS avant le déploiement d'une mission de suivi appelée l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD). Les coûts afférents à ces deux dispositifs ont été couverts par le budget de la MINUS pour l'exercice 2006/2007.

Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour

27. La MINUAD, première et unique opération hybride Union africaine-Nations Unies, a été créée le 31 juillet 2007 et a pris le relais de la MUAS le 1er janvier 2008. L'ONU a été chargée d'en assurer la gestion opérationnelle au quotidien. Des donateurs ont appuyé le déploiement initial pendant la phase de démarrage, en fournissant surtout du matériel et en formant les anciens contingents de la MUAS, par l'intermédiaire du Groupe des Amis de la MINUAD.

28. Les besoins annuels moyens de la mission, qui sont couverts par les contributions statutaires à l'ONU, se chiffrent à environ 1,4 milliard de dollars. Le mandat de la MINUAD émane à la fois du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine et du Conseil de sécurité de l'ONU et la sélection des hauts responsables de la mission est faite conjointement par la Commission de l'Union africaine et le Secrétariat de l'ONU, conformément à la directive selon laquelle l'opération hybride « devrait avoir un caractère essentiellement africain et les effectifs nécessaires devraient, dans la mesure du possible, être fournis par des pays africains »[14]. Le mandat de la MINUAD n'a pas beaucoup changé depuis le démarrage de la mission du fait en partie du caractère consultatif de l'Opération hybride.

29. Le Mécanisme conjoint d'appui et de coordination, basé à Addis-Abeba, a été créé pour faciliter au quotidien la coordination avec l'Union africaine, et est maintenant installé dans les mêmes locaux que le Département paix et sécurité, afin d'appuyer la supervision opérationnelle et stratégique conjointe de la MINUAD. De plus, le Mécanisme tripartite a été créé dès le lancement de l'opération afin d'en faciliter le déploiement, et s'occupe principalement des questions opérationnelles ou relatives à l'appui, notamment les restrictions d'accès, la délivrance des visas et les formalités douanières entre l'ONU, l'Union africaine et le Gouvernement soudanais. Le Mécanisme a tenu des réunions techniques à Khartoum; ses réunions techniques à Khartoum, Addis-Abeba et New York ont rassemblé des hauts responsables du Soudan, de l'ONU et de l'Union africaine. Depuis janvier 2016, le programme du Mécanisme inclut également la stratégie de retrait de la mission.

Mission de l'Union africaine en Somalie

30. Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine a demandé le déploiement de la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) le 19 janvier 2007. Le mandat de l'opération a été par la suite approuvé par le Conseil de sécurité des Nations Unies dans sa résolution 1744 (2007). Une équipe restreinte de planification des Nations Unies, initialement composée de 10 planificateurs, a été constituée à Addis-Abeba afin d'apporter un appui à la Commission de l'Union africaine. D'après les dispositions de son mandat le plus récent, l'AMISOM est chargée d'effectuer un certain nombre de tâches liées au combat, y compris le

[14] Résolution 1769 (2007) du Conseil de sécurité, septième alinéa du préambule.

lancement d'opérations offensives contre les Chabab et la sécurisation d'itinéraires logistiques majeurs.

31. L'Organisation des Nations Unies a apporté son soutien à l'AMISOM de diverses manières, par exemple en fournissant une assistance technique ou un dispositif d'appui logistique. Depuis 2013, le Conseil de sécurité de l'ONU prie le Secrétaire général de continuer de fournir à l'Union africaine, par l'intermédiaire du Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine (BNUUA), des conseils techniques et spécialisés et des conseils de gestion concernant la planification et le déploiement de l'AMISOM, notamment la mise en œuvre du concept stratégique et du concept d'opérations de la Mission. Le Bureau d'appui de l'ONU pour la Mission de l'Union africaine en Somalie (UNSOA) a été créé en 2009 afin d'apporter un dispositif d'appui logistique à l'AMISOM. Dans sa forme initiale approuvée par le Conseil, ce dispositif comprenait les logements, les rations, l'eau, le carburant, des véhicules blindés, des hélicoptères, l'entretien des véhicules, les communications, certaines améliorations des principales installations logistiques, les services médicaux et les services d'évacuation. L'appui apporté par l'UNSOA s'est amplifié en même temps que le mandat de l'AMISOM. À partir de 2010, le Bureau d'appui a également fourni une assistance en matière d'information du public et, à partir de 2011, du matériel de cuisine et une formation adéquate, des produits de nettoyage et d'hygiène, du mobilier, des fournitures de bureau et des activités de neutralisation des explosifs et munitions. Dans un premier temps, les paiements directs à l'Union africaine ou aux pays qui fournissent des contingents à l'AMISOM étaient spécifiquement exclus du dispositif d'appui mais en 2012, ce dispositif a été renforcé afin qu'il prenne en compte le remboursement du matériel appartenant aux contingents, avec certaines réserves[15]. Après un examen stratégique mené en 2015, l'UNSOA a été remplacé par le Bureau d'appui des Nations Unies en Somalie (BANUS) et le dispositif d'appui a été élargi de manière à inclure l'entretien du matériel et le remboursement des dépenses afférentes au soutien logistique autonome aux pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police. En outre, l'Organisation des Nations Unies a dispensé une formation au sujet des droits de l'homme et a apporté un appui technique à l'AMISOM et à ses contingents dès les premiers jours de la mission.

32. Les responsabilités de l'Organisation des Nations Unies en soutien à l'AMISOM ont augmenté en même temps que les besoins financiers. Les partenaires ont apporté une assistance considérable à l'AMISOM, que ce soit par des canaux bilatéraux ou par le fonds d'affectation spéciale des Nations Unies créé en application de la résolution 1863 (2009). L'Union européenne a fourni un appui financier important par l'intermédiaire de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, principalement pour payer les indemnités des membres des contingents et du personnel de police et les salaires du personnel civil, et pour absorber les coûts opérationnels des bureaux de l'AMISOM à Nairobi et Mogadiscio. De nombreux donateurs ont contribué au fonds d'affection spéciale de l'AMISOM, bien qu'au début de la Mission, la plupart des fonds aient été réservés à l'assistance non létale. Avant le déploiement de l'UNSOA, l'appui logistique était assuré par un prestataire extérieur sous contrat avec un pays partenaire. Pour combler les lacunes en matière d'équipement des contingents, un certain nombre de pays partenaires ont prêté de l'équipement ou en ont fait don à l'AMISOM ou aux pays qui lui fournissent des

[15] Résolution 2036 (2012) du Conseil de sécurité.

contingents. Des partenaires ont également dispensé une formation à certains contingents de l'AMISOM et l'un d'eux, les États-Unis d'Amérique, a mis en œuvre un programme de soutien comprenant une formation à la lutte contre le terrorisme et un équipement de protection individuelle en vue de renforcer la capacité des contingents de l'AMISOM à combattre les Chabab. En outre, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et les États-Unis ont détaché des conseillers auprès de l'AMISOM pour l'appuyer dans les domaines du renseignement, des communications et de l'infrastructure à partir de 2010 et 2011, respectivement.

33. Une instance de coordination des hauts responsables a été créée pour garantir que la haute hiérarchie de la Mission d'assistance des Nations Unies en Somalie (MANUSOM) et celles de l'AMISOM s'entendent sur leurs priorités stratégiques communes, qui peuvent se traduire dans la planification coordonnée au niveau opérationnel avec l'appui du BANUS. L'objectif est de permettre la hiérarchisation de l'appui fourni par le BANUS à l'AMISOM et à la MANUSOM, qui sera mesuré à l'aide d'indicateurs de résultats quantifiables, ainsi qu'une coordination renforcée entre l'AMISOM et la MANUSOM dans le cadre de leurs activités respectives.

Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine

34. Lorsque l'Union africaine a déployé la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA) dans le pays en 2013, elle a demandé un dispositif d'appui logistique sur le modèle de celui de l'UNSOA, ce que le Conseil de sécurité a refusé. Toutefois, le Conseil, dans sa résolution 2085 (2012), a prié le Secrétaire général de créer un fonds d'affectation spéciale pour appuyer la MISMA. Le Bureau des Nations Unies au Mali (BUNUMA) a été créé en application de cette résolution afin, entre autres, d'apporter un appui à « l'établissement des plans de la MISMA, à son déploiement et à ses opérations ». Une cellule restreinte de planification a été déployée avec le BUNUMA. Le BNUUA et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) ont fourni à la MISMA une aide à la planification dans le cadre du Groupe de travail intégré pour le Mali. Le HCDH a également apporté un appui technique et a dispensé une formation. Les sommes provenant du fonds d'affectation spéciale devaient être utilisées pour fournir un équipement essentiel aux contingents et au personnel de police de la Mission. Toutefois, en raison de la longueur des délais d'approvisionnement, la plupart des équipements sont arrivés après que la MISMA fut devenue la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA). Le fonds d'affectation spéciale a également été utilisé pour mettre en œuvre un projet humanitaire de lutte antimines en coordination avec la MISMA.

35. Au cours du déploiement de la MISMA, plusieurs pays ont apporté une aide bilatérale à la MISMA ou aux pays qui fournissent des contingents. Plusieurs partenaires ont détaché des conseillers en planification à l'état-major de la MISMA et des officiers de liaison auprès des unités de la MISMA. Un soutien a également été fourni en vue de l'élaboration d'un concept général d'opérations commun et harmonisé. Des pays partenaires ont contribué à pallier des manquements critiques en matière de transport stratégique, d'équipement et de capacités de soutien logistique autonome chez les pays qui fournissent des contingents à la MISMA. L'opération Serval lancée par la France de janvier 2013 à juillet 2014 a été d'une importance considérable non seulement parce qu'elle est venue en appui des contingents de la MISMA dans le nord du Mali, mais aussi parce qu'elle a permis de

mettre en place un dispositif de sécurité qui a facilité la fourniture de l'aide internationale. En règle générale, les partenaires bilatéraux ont été davantage en mesure de fournir une assistance occasionnelle et ont préféré cette option à celle d'un engagement continu.

36. La MISMA a bénéficié d'une aide financière extérieure de grande ampleur. L'Union européenne a utilisé la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique afin de financer les indemnités des contingents et de renforcer la capacité de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest. Il convient de noter que certains pays africains ont promis 50 millions de dollars pour soutenir aussi bien la MISMA que les forces nationales de sécurité du Mali, mais que quelque 10 millions de dollars seulement avaient été reçus au moment où la MISMA est devenue la MINUSMA en juillet 2013. Des partenaires non africains ont aussi contribué au fonds d'affectation spéciale de la MISMA.

Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine

37. La Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine (MISCA) a été créée en octobre 2013 avec des besoins analogues à ceux de la MISMA. L'Organisation des Nations Unies, par l'intermédiaire du BNUUA, a mis des compétences techniques à la disposition de la République centrafricaine dans le cadre des missions d'évaluation préliminaire en amont de la planification et de la MISCA dans le cadre de la planification stratégique. Elle a également participé à des missions d'évaluation sous conduite de l'Union africaine à partir d'avril 2013 et à des missions communes de planification de la transition à partir de février 2014. Après que des options détaillées pour le soutien international à la MISCA eurent été exposées au Conseil de sécurité le 15 novembre 2013, elle a envoyé une équipe d'appui afin de fournir une aide technique à la Mission. Une fois que le Conseil a autorisé le déploiement de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA) en avril 2014, l'équipe d'appui a servi de noyau à l'équipe de transition. Le Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en République centrafricaine, qui était déjà présent sur place et a été intégré dans la MINUSCA, a fourni une grande partie de l'appui de l'Organisation. L'Organisation a également contribué à renforcer la capacité de la MISCA à s'acquitter efficacement de son mandat de protection des civils en établissant des mécanismes de partage des informations, en adaptant la réponse opérationnelle de la MISCA à des questions de protection choisies et en menant de temps à autre des missions conjointes de protection.

38. Un fonds d'affectation spéciale a été créé en décembre 2013 et les fonds reçus ont été essentiellement utilisés pour répondre aux besoins en matière de technologies de l'information et des communications, bien qu'une partie ait également servi à fournir des services de restauration et du matériel de cuisine. Une grande partie du matériel provenait des stocks pour déploiement stratégique du Centre de services mondial de l'ONU à Brindisi (Italie), quand bien même certains équipements ne sont arrivés qu'après le déploiement de la MINUSCA.

39. Des partenaires ont détaché des experts militaires et civils pour soutenir la MISCA, principalement dans les domaines du commandement et du contrôle, de l'administration de la mission et des technologies des communications. Le concept stratégique de la MISCA a été élaboré conjointement par l'Union africaine et la Communauté économique des États de l'Afrique centrale avec l'appui d'experts dépêchés par d'autres partenaires. L'Union européenne a versé des fonds pour les

indemnités des soldats des contingents et du personnel de police et les salaires du personnel civil et a pris en charge des coûts opérationnels tels que ceux afférents aux installations, à l'infrastructure, au transport et aux services médicaux, par l'intermédiaire de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique. Une aide considérable a été demandée à différents partenaires afin de combler des lacunes criantes des pays fournisseurs de contingents en matière d'équipement et de soutien logistique autonome. L'opération Sangaris lancée par la France a permis de fournir une aide médicale, y compris l'accès à un hôpital militaire de campagne de niveau II, l'appui à l'évacuation sanitaire secondaire, et le transport aérien tactique.

40. Au cours de la période de transition mais avant la transition et le transfert d'autorité de la MISCA vers la MINUSCA en septembre 2014, la MINUSCA a dispensé une formation au personnel de la MISCA dans les domaines des droits de l'homme, de la protection de l'enfance, de la violence sexuelle et sexiste, de la neutralisation sans risque des engins non explosés et de la gestion des armes et des munitions. Elle a également formé 30 nouveaux officiers d'état-major déployés au quartier général de la MISCA. Dans le même temps, des spécialistes des droits de l'homme envoyés par l'Union africaine en République centrafricaine ont été formés par l'ONU dans le domaine des normes et méthodologies en matière de droits de l'homme et ont bénéficié d'un accompagnement technique pour leurs activités de suivi et d'établissement de rapports.

Initiative de coopération régionale pour l'élimination de l'Armée de résistance du Seigneur

41. L'Organisation des Nations Unies apporte également son concours à l'Initiative de coopération régionale pour l'élimination de l'Armée de résistance du Seigneur lancée en 2011, dont fait partie la Force régionale d'intervention, une force militaire multinationale dont le mandat est de neutraliser la menace que représente l'Armée de résistance du Seigneur (LRA) dans les régions où elle est active. Alors que le Bureau régional des Nations Unies pour l'Afrique centrale est chargé de coordonner la mise en œuvre de la stratégie visant à lutter contre la menace de la LRA et contre les conséquences de ses activités, le BNUUA a notamment apporté un appui dans les domaines de la planification et de l'information du public. D'autres missions de l'Organisation dans la région ont également fourni une assistance, y compris un soutien à la création du centre d'opérations conjoint de l'Initiative, l'échange d'informations et la fourniture d'un appui logistique dans les limites de leur mandat et de leurs ressources. Le Département des affaires politiques du Secrétariat de l'ONU a fourni un soutien financier aux réunions du mécanisme conjoint de coordination de l'Initiative.

42. Les États-Unis appuient l'Initiative par l'envoi de forces spéciales et de conseillers militaires et un soutien dans les domaines de la logistique, du renseignement, de la formation, de l'équipement et du transport aérien tactique. Il fournit également une assistance bilatérale aux missions de l'ONU dans la région afin de renforcer les opérations dans les zones où sévit la LRA. L'Union européenne contribue financièrement aux activités du secrétariat du mécanisme conjoint de coordination, à l'organisation de réunions et au paiement des salaires du personnel.

Force multinationale mixte

43. La Force multinationale mixte a été créée en 2015 par les pays de la Commission du bassin du lac Tchad et par le Bénin; son mandat comprend

notamment la neutralisation de Boko Haram. Le Secrétariat de l'ONU a facilité l'accès de la Commission de l'Union africaine à des fournisseurs afin qu'elle bénéficie des mêmes conditions que celles stipulées dans les contrats du système des Nations Unies pour l'acquisition de véhicules, de pièces de matériel de transmissions, d'équipement de protection individuelle et de matériel médical. Le Bureau des Nations Unies auprès de l'Union africaine fournit un appui technique en termes de compétences à l'Union africaine pour la soutenir dans les efforts qu'elle fait pour rendre pleinement opérationnel l'état-major de la Force. À la demande de l'Union africaine, le HCDH a temporairement dépêché un conseiller pour les droits de l'homme afin d'aider l'élément précurseur de la Force de l'Union africaine.

44. À ce jour, la majorité des coûts afférents au déploiement des contingents de la Force ont été pris en charge par les pays qui fournissent des contingents. Des fonds supplémentaires sont apportés par l'Union européenne, par l'intermédiaire de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, pour fournir un appui à l'état-major stratégique et à l'état-major de secteur, y compris le paiement des dépenses liées aux indemnités des officiers d'état-major, aux systèmes de commande et de contrôle, aux communications, au renseignement et au soutien sanitaire des forces. D'autres partenaires ont apporté une contribution bilatérale sous forme de formation, d'équipement et de soutien logistique aux pays qui fournissent des contingents à la Force, ont détaché des conseillers auprès de la cellule de coopération et de liaison de la force et ont échangé des informations pour appuyer les opérations. Les États-Unis ont également aidé au transport stratégique de pièces de matériel de transmissions transférées à la Force après la clôture de la MISCA.

Missions de l'Union africaine aux Comores

45. Les quatre missions de l'Union africaine aux Comores, à savoir la Mission d'observation (MIOC, 2004), la Mission d'appui aux élections (AMISEC, 2006), la Mission d'assistance électorale et sécuritaire (MAES, 2007-2008) et l'opération « Démocratie aux Comores » (2008), ont pour particularité de n'avoir demandé ou requis aucune aide de la part de Nations Unies. Un grand nombre des pays ayant fourni des contingents pour chacune de ces missions, en particulier l'Afrique du Sud, qui a été le principal fournisseur pour l'AMISEC et la MAES, ont pris à leur charge la plupart des coûts du déploiement de leurs propres contingents ou ont reçu l'aide d'autres pays africains. À titre d'exemple, la Libye a appuyé le déploiement du contingent soudanais dans le cadre de l'opération « Démocratie aux Comores ». L'Union européenne a contribué au déploiement de contingents en finançant les indemnités du personnel, les rations, les services médicaux et l'assurance pour la MAES. Des partenaires extérieurs ont également contribué à l'opération en fournissant un appui logistique et des capacités de transport par mer au contingent tanzanien.

D. Évaluation des différents types d'aide

Assistance technique

46. Il a fallu faire appel régulièrement à une aide extérieure lors de la planification des ressources pour les opérations de paix de l'Union africaine, aux niveaux du siège et du terrain. Par l'intermédiaire de l'Équipe spéciale intégrée pour le Darfour, l'ONU et d'autres partenaires ont fourni à l'Union africaine une assistance

technique, notamment sous la forme d'un appui à la planification, dans le cadre de la préparation de la MUAS. Des partenaires faisant partie des équipes spéciales intégrées de l'Union africaine ont également apporté un appui technique à la planification de la plupart des opérations de paix qui ont été menées par la suite en Afrique. Cet appui a généralement contribué à l'élaboration des plans et des concepts généraux d'opérations ainsi qu'à l'amélioration de l'administration et des dispositifs de commandement et de contrôle des missions.

47. L'assistance technique a toutefois présenté son lot de difficultés. Fréquemment, les planificateurs externes mis à disposition par l'ONU et d'autres partenaires bilatéraux étaient plus nombreux que les planificateurs de l'Union africaine, empêchant l'Afrique d'avoir une prise directe sur la planification. Les planificateurs externes n'étaient en outre pas toujours pleinement conscients des problèmes rencontrés par les missions. Parfois, des demandes concurrentes ont également compromis l'efficacité de l'appui technique apporté par les Nations Unies. En République centrafricaine, l'équipe de planification de la MINUSCA était essentiellement composée d'anciens membres de l'équipe qui avait fourni une assistance à la MISCA. La formule a certes permis d'exploiter rationnellement des ressources limitées, mais elle a aussi amoindri la capacité de l'équipe de se concentrer efficacement sur les besoins de l'Union africaine pendant la phase de transition. L'évaluation et la planification conjointes de la MINUAD ont pris du temps au départ, empêchant le déploiement rapide de la Mission. La situation s'est toutefois améliorée pour les missions ultérieures. L'examen des enseignements tirés effectué à la suite des transitions au Mali et en République centrafricaine a fait ressortir qu'il importait que les deux organisations procèdent au plus vite à l'évaluation et à la planification conjointes. Il a également été régulièrement fait appel aux équipes conjointes d'évaluation des besoins en Somalie pour la planification et l'élaboration des concepts des opérations.

48. L'accompagnement technique de la planification, du déploiement et de la mise en œuvre opérationnelle des mandats de protection a nécessité l'appui des Nations Unies aux niveaux du siège et du terrain. Or, à ce jour, l'aide globale apportée à l'Union africaine dans le domaine des droits de l'homme et de la protection humanitaire reste plutôt ponctuelle et limitée malgré les lacunes constatées lors des évaluations conjointes. Dans de nombreux cas, l'appui est intervenu sporadiquement et tardivement et non dans les premières phases de la planification et du déploiement des opérations de l'Union africaine. Parfois, ce manque de coordination a suscité des tensions en raison d'attentes divergentes, ce qui aurait pu être évité si une stratégie conjointe de planification et de prévention avait été adoptée. Dans de nombreux cas, un appui technique a été fourni dans le domaine des droits de l'homme au moyen de contributions extrabudgétaires ou de ressources existantes. Cette solution s'est révélée inopérante à long terme. Elle n'a permis ni d'apporter un appui prévisible ni d'élaborer une stratégie commune adéquate pour remédier systématiquement aux lacunes ayant trait aux droits de l'homme dans l'Union africaine et dans ses opérations d'appui à la paix.

Dispositifs d'appui des Nations Unies

49. Le « dispositif d'appui des Nations Unies » est un terme général utilisé pour décrire l'établissement, prévu par un mandat, d'une présence des Nations Unies sur le terrain afin qu'elle fournisse divers moyens d'appui à la planification et d'aide à la mission pour combler les principales lacunes des opération d'appui à la paix de

l'Union africaine. Il a été d'abord utilisé dans le contexte de la MUAS pour les dispositifs d'appui initial et renforcé et, par la suite, dans le contexte de l'appui fourni à l'AMISOM par l'UNSOA et le BANUS. Des dispositifs d'appui, essentiellement constitués de matériel, ont également été mis en place à la MISMA et la MISCA au moyen de fonds d'affectation spéciale. Ils se sont révélés offrir un cadre flexible par lequel différents types de services d'appui aux missions pouvaient être délivrés. Les opérations de maintien de la paix des Nations ont jusqu'ici servi de référence pour la prestation de tels services. Les dispositifs d'appui facilitent en outre le recours aux mécanismes de responsabilisation et de communication des Nations Unies, de sorte que la Commission de l'Union africaine n'a besoin que d'un minimum de ressources pour gérer ces tâches. Il importe de noter que ces dispositifs d'appui ont considérablement évolué avec le temps, intégrant d'importantes innovations dans des environnements particulièrement hostiles. Le Conseil de sécurité a constaté que l'UNSOA avait contribué aux progrès réalisés par l'AMISOM et a souligné que cette contribution témoignait du renforcement du partenariat entre l'ONU, l'Union africaine et les États membres.

50. Toutefois, les dispositifs d'appui peinent souvent à répondre à des besoins qui sont extrêmement différents de ceux de la plupart des missions de maintien de la paix des Nations Unies. Dans de tels cas, les hypothèses sur lesquelles est fondé l'appui aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies ne reflètent pas les besoins de certaines missions de l'Union africaine. Lorsque les missions mènent des opérations de combat, les risques sécuritaires sont plus élevés et le matériel s'use beaucoup plus rapidement que dans les opérations de maintien de la paix, qui sont plus statiques. Le taux d'utilisation des consommables, allant des munitions aux fournitures médicales, est aussi nettement plus élevé que dans les opérations de maintien de la paix. Les prestataires extérieurs de services d'appui logistique sont souvent à même d'apporter des solutions flexibles et réactives dans des contextes opérationnels hostiles. En fait, l'ONU est elle aussi très tributaire des prestataires extérieurs de services logistiques pour appuyer l'AMISOM en Somalie, où les conditions de sécurité empêchent le déploiement de personnel civil des Nations Unies près de la ligne de front.

51. De plus, les missions menant des opérations mobiles, en particulier dans des environnements hostiles, essuient généralement beaucoup plus de pertes humaines que la plupart des missions de maintien de la paix. En Somalie, par exemple, les pertes de l'AMISOM ont à plusieurs reprises mis à mal les capacités de la Mission et de l'UNSOA, mais aussi celles de nombreux services de soins intensifs de la région. L'ONU rencontre actuellement des difficultés similaires au Mali, où elle s'efforce à grand peine de procéder en temps voulu aux évacuations sanitaires, ce qui donne à penser que les modèles d'appui actuels sont insuffisants même pour répondre aux besoins de ses propres opérations de maintien de la paix.

Modèle hybride

52. Le modèle hybride, appliqué dans le contexte du Darfour, tire parti des rôles respectifs de l'Union africaine et de l'ONU à l'égard du Soudan. L'Union africaine joue un rôle moteur dans le processus politique pour la paix au Darfour et dans les deux zones par l'intermédiaire de son Groupe de mise en œuvre de haut niveau et de son Conseil de paix et de sécurité. L'ONU apporte quant à elle un appui aux opérations de la MINUAD, dont les activités sont axées sur la protection des civils, la réduction des violences intercommunautaires et le dialogue et la réconciliation

sur le terrain. Malgré les difficultés que rencontrent les deux organisations sur les plans de la gestion et du contrôle, ce modèle a permis de réunir les ressources des deux entités en vue de surmonter les problèmes considérables qui subsistent au Darfour, notamment la poursuite des combats et des violences, l'absence de liberté de circulation et d'autres obstacles.

Soutien logistique fourni par des partenaires

53. Pour un certain nombre d'opérations d'appui à la paix de l'Union africaine, un appui logistique a été fourni par des partenaires, soit directement par leurs contingents militaires, soit par l'intermédiaire d'entreprises mandatées par eux. Y figuraient le transport stratégique de contingents, des moyens logistiques, un soutien sanitaire et l'engagement de prestataires de services logistiques extérieurs pour la MUAS et l'AMISOM. Dans de nombreux cas, les partenaires ont pu tirer parti des dispositions qu'ils avaient déjà prises pour financer leurs propres activités militaires en Afrique, ce qui leur a permis de répondre rapidement aux besoins des missions de l'Union africaine.

54. En général, les partenaires ont été davantage disposés à fournir un appui direct et ponctuel, comme le transport stratégique et l'acquisition de matériel pour les contingents militaires et le personnel de police. Pour les besoins courants, en revanche, ils ont préféré faire appel à des prestataires extérieurs, dont l'appui logistique s'est révélé très souple et réactif. À la MUAS, par exemple, l'entreprise retenue avait été initialement chargée de de construire et gérer les camps, mais lorsque le besoin s'en est fait sentir elle a pu très rapidement élargir la gamme de ses services en fournissant un appui médical et en se chargeant de la location et de l'exploitation d'avions pour la Mission.

Appui sous forme de formation et de matériel

55. Les opérations d'appui à la paix de l'Union africaine présentent toutes des sous-capacités au sein de leur personnel en tenue. Presque toutes ont connu une pénurie de moyens essentiels – ingénieurs, unités médicales et unités d'aviation militaire, capacités de renseignement. Plus important encore, les contingents déployés étaient souvent mal entraînés et mal équipés. Selon les conclusions d'une inspection conjointe menée à la MUAS en septembre 2007, les unités de la Mission ne disposaient pas du matériel voulu et dépendaient de l'aide des donateurs. Ce problème a persisté à la MINUAD. De même, la plupart des contingents militaires et de police de la MISCA et de la MISMA ne répondaient pas aux normes en matière d'équipement de base et, malgré l'octroi de délais de grâce de six et quatre mois respectivement, les capacités matérielles et opérationnelles et l'autonomie logistique de la plupart des unités en République centrafricaine et au Mali sont restées en deçà du minimum requis longtemps après leur transfert. Certains contingents de l'AMISOM ont connu des problèmes similaires. De nombreux contingents déployés à la MINUAD et la MISMA ne disposaient pas du savoir-faire et du matériel nécessaires pour opérer dans des milieux désertiques, qui représentaient la majeure partie de leurs zones de responsabilité.

56. Les mesures de renforcement des capacités des unités après leur déploiement dans une zone de mission ont demandé énormément de ressources matérielles et humaines aux composantes appui des missions. Leur efficacité s'est en outre révélée limitée dans la mesure où elles n'ont pas permis aux unités d'être effectivement à même d'entreprendre et de poursuivre les tâches attendues d'elles. Les partenaires

dépensent des sommes considérables pour fournir du matériel en vue de combler les lacunes. Toutefois, les dons de matériel ne mettent souvent les unités bénéficiaires en règle avec les normes d'équipement que sur le papier. En République centrafricaine, au Mali et au Darfour, les contingents ne savaient de fait souvent pas comment faire fonctionner et encore moins entretenir et réparer le matériel qui leur avait été donné.

57. En effet, une grande partie des insuffisances sur les plans du matériel et de la formation auxquelles font face certains pays africains fournissant des contingents sont récurrentes et il ne peut y être remédié efficacement une fois qu'une unité a été déployée dans la zone de la mission. La formation dispensée par les pays fournisseurs de contingents ou de personnel de police est souvent pensée en fonction des besoins nationaux et ne couvre pas toutes les compétences requises dans les opérations d'appui à la paix actuelles. Toutefois, certains centres de formation au maintien de la paix en Afrique ont signé des mémorandums d'accord avec l'Union africaine pour l'aider à améliorer la formation des contingents et soldats déployés dans des opérations d'appui à la paix. Certains partenaires bilatéraux dispensent également des formations préalables au déploiement à des unités africaines, mais il est souvent difficile de savoir si les unités formées ou le matériel donné sont ensuite effectivement déployés dans des opérations de paix. Certains partenaires sont conscients de ces problèmes et se concentrent actuellement sur le développement des capacités institutionnelles dans des domaines tels que la logistique. L'ONU a également dispensé des formations à des contingents, notamment à ceux qui devaient être transférés dans des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. En République centrafricaine, par exemple, elle a dispensé des formations dans des domaines tels que les droits de l'homme, la protection des enfants et la violence sexuelle et sexiste, avec toutefois une efficacité limitée.

Financement

58. Les mécanismes suivants ont été utilisés par le passé pour financer des opérations d'appui à la paix de l'Union africaine : a) contributions statutaires à l'Union africaine; b) prise en charge des coûts par les pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police à l'Union africaine; c) contributions volontaires; d) dispositifs d'appui financés par les contributions statutaires des États Membres de l'ONU; e) plusieurs des mécanismes susmentionnés.

59. Les opérations d'appui à la paix de l'Union africaine restent toutefois jusqu'à présent fortement tributaires des contributions volontaires. Les contributions volontaires comprennent les contributions bilatérales directes, telles que l'appui considérable fourni par l'Union européenne par l'intermédiaire de son fonds « Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique », ainsi que des contributions versées à des fonds d'affectation spéciale. Bien que les contributions versées par des donateurs à des fonds d'affectation spéciale ne soient pas toujours prévisibles ou pérennes et n'aient pas pu couvrir tous les besoins des opérations par le passé, les fonds d'affectation spéciale ont été un moyen souple de répondre à des besoins ciblés, en particulier lorsqu'ils étaient utilisés pour compléter d'autres types d'appui. Les nombreux retards constatés auparavant dans la fourniture d'appui financé par des fonds d'affectation spéciale des Nations Unies tiennent moins à la gestion des fonds en question qu'à la lenteur des procédures d'achat de l'Organisation. La coordination des donateurs peut elle aussi être compliquée et

l'utilisation efficace des fonds d'affectation spéciale nécessite une solide capacité de coordination de ces acteurs.

60. Le recours à des financements extérieurs empêche l'Union africaine d'être véritablement aux commandes et présente des risques pour les missions, en particulier lorsque des considérations financières pèsent sur la conception des opérations. Plus fondamentalement, lorsque les missions sont entièrement tributaires des financements extérieurs, le retrait de ces financements peut les paralyser. Dans le cas de l'AMISOM, où l'Union européenne contribue à financer la solde des troupes, la Commission de l'Union africaine a indiqué que les retards pris dans le décaissement des fonds et dans la réaffectation des ressources à d'autres activités ont sapé le moral des soldats. Dans un certain nombre de cas, les fonds alloués aux fonds d'affectation spéciale gérés par l'ONU n'ont pas été utilisés pour régler les questions prioritaires définies par l'Union africaine. Très souvent, le problème était dû aux restrictions et réserves stipulées par les partenaires en général pour des raisons politiques ou alors à la nécessité de se soumettre aux contrôles fiduciaires nationaux. Certaines difficultés liées à la gestion et à la hiérarchisation des attentes pourraient être réglées si les fonds étaient versés à des fonds d'affectation spéciale gérés par l'Union africaine au lieu de l'être par l'ONU, car l'Union africaine aurait ainsi un plus grand contrôle et une meilleure connaissance des réserves imposées. Pour ce faire, l'Union africaine devrait toutefois améliorer ses structures de gouvernance financière et ses systèmes de passation des marchés.

IV. Considérations connexes

A. Mandats et doctrine

61. Les missions de l'Union africaine et celles des Nations Unies se voient parfois confier des tâches différentes. De fait, l'Union africaine a montré qu'elle était disposée à participer à des opérations anti-insurrectionnelles et antiterroristes auxquelles l'Organisation des Nations Unies demeure peu encline à prendre part dans le cadre de ses opérations de maintien de la paix. Ces différences ont permis de partager les responsabilités et de concevoir des réponses pragmatiques aux crises en tenant compte des atouts particuliers de chaque organisation.

Primauté de la politique

62. L'on notera que l'Union africaine et l'ONU tiennent toutes deux pour entendu ce que le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix qualifie de principe de la « primauté de la politique », selon lequel ce sont les solutions politiques qui permettent de mettre fin aux conflits, et non pas simplement le déploiement d'un plus grand nombre de soldats de la paix (A/70/95-S/2015/446, par. 43). Aussi, toute opération de maintien de la paix doit, pour être efficace, s'inscrire dans le cadre d'une stratégie politique claire et viable visant à régler la crise qui est à l'origine de son déploiement. En outre, pour mieux appuyer les opérations de l'Union africaine, le Secrétariat de l'ONU, la Commission de l'Union africaine et les États membres des deux organisations doivent débattre en toute franchise de la nature du conflit, des modalités d'une réponse politique intégrée et du rôle de l'opération concernée. Ce sont là des aspects essentiels du projet de Cadre commun ONU-Union africaine pour un partenariat renforcé en matière de paix et de sécurité entre les deux organisations, qui est en cours d'élaboration. Si

l'encadrement politique du processus de paix peut varier au cas par cas, en fonction des avantages respectifs des parties prenantes, la conclusion d'arrangements dynamiques à l'appui des missions de l'Union africaine est l'occasion de renforcer la coordination et la cohérence politiques, notamment de donner un caractère plus prévisible et plus systématique à la coopération entre le Conseil de sécurité de l'ONU et le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine.

Comparaison des doctrines de l'Organisation des Nations Unies et de l'Union africaine

63. L'Union africaine et l'Organisation des Nations Unies ont toutes deux pris des mesures pour élaborer une doctrine pertinente relative aux opérations de paix. Toutefois, les mandats récemment créés par le Conseil de sécurité ont jeté un flou sur des concepts essentiels, comme les concepts d'impartialité et de stabilisation, et suscité des débats sur la question de savoir si les soldats de la paix de l'ONU devaient prendre part aux activités de lutte contre le terrorisme et sur les moyens par lesquels ils pouvaient faire face aux menaces asymétriques.

64. Le projet de doctrine de l'Union africaine relative aux opérations de paix s'articule autour des six scénarios envisagés pour la Force africaine en attente, qui prévoient des activités allant de l'octroi de conseils militaires à la conduite de missions politiques, et de l'envoi de petites missions d'observation au déploiement de missions traditionnelles et multidimensionnelles de maintien de la paix et au lancement d'interventions militaires et d'opérations de maintien de la paix musclées visant à mettre fin à des atrocités criminelles. Les scénarios 1 à 5 concernent des missions qui se conforment dans une large mesure aux principes fondamentaux des Nations Unies en matière de maintien de la paix tandis que le scénario 6 a trait à des interventions militaires ayant pour but de mettre un terme à des atrocités criminelles. Si la doctrine établit une distinction entre les opérations de paix africaines et les activités de guerre, dans la pratique, les missions de l'Union africaine au Mali et en Somalie ont expressément qualifié certains groupes d'ennemis. L'Initiative de coordination régionale contre l'Armée de résistance du Seigneur et la Force multinationale mixte ont fait de même. Les opérations de ces entités n'entrent pas dans le cadre des scénarios actuels mais sont conformes à l'Acte constitutif de l'Union africaine ainsi qu'à d'autres cadres normatifs et juridiques.

Tableau 3
Situations de conflit et missions de la Force africaine en attente : scénarios

Scénario	*Description*
1	Fourniture, par l'Union africaine et à l'échelle régionale, de conseils militaires à une mission politique
2	Déploiement conjoint d'une mission d'observation régionale de l'Union africaine et d'une mission de l'ONU
3	Déploiement d'une mission d'observation régionale autonome de l'Union africaine

Scénario	*Description*
4	Déploiement d'une force régionale de maintien de la paix de l'Union africaine au titre du Chapitre VI de la Charte des Nations Unies et de missions de déploiement préventif
5	Déploiement d'une force de maintien de la paix régionale de l'Union africaine sur le modèle d'une mission de maintien de la paix complexe et multidimensionnelle
6	Intervention de l'Union africaine (par exemple dans les situations où il y a génocide et où la communauté internationale n'agit pas rapidement)

65. En revanche, la doctrine fondamentale élaborée en 2008 stipule, comme les États Membres de l'ONU l'ont réaffirmé à maintes reprises, que les opérations de maintien de la paix des Nations Unies reposent sur trois principes fondamentaux interdépendants et se renforçant mutuellement, à savoir : le consentement des principales parties au conflit, notamment le gouvernement du pays hôte; l'exécution impartiale des mandats sans favoritisme ni parti pris; et le non-recours à la force sauf en cas de légitime défense ou pour la défense du mandat. Les forces de maintien de la paix des Nations Unies sont généralement déployées après la conclusion d'un cessez-le-feu ou d'un accord politique dont elles sont censées faciliter la mise en œuvre.

66. Cependant, plusieurs opérations de maintien de la paix des Nations Unies récemment conduites en Afrique ont mis à rude épreuve les principes fondamentaux susvisés. Un certain nombre de missions des Nations Unies, dont la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO)[16], ont participé à des offensives militaires, bien que le Conseil de sécurité de l'ONU ait insisté sur le caractère exceptionnel de cette participation. En outre, le fait que les soldats de la paix des Nations Unies aient été chargés, dans certains cas, d'appuyer les forces gouvernementales et d'aider à asseoir l'autorité de l'État dans les régions contestées montre que l'Organisation a maintenant une vision différente du principe d'impartialité. Par ailleurs, la règle qui s'appliquait jusqu'ici et qui consistait à exclure les États voisins de la liste des pays fournisseurs de contingents et de forces de police, afin d'éviter d'éventuels conflits d'intérêts, n'est plus aussi strictement respectée. Cette évolution montre que les pratiques suivies par le Conseil en matière de définition de mandats ne sont plus pleinement conformes à la doctrine fondamentale. Comme le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix des Nations Unies l'a fait remarquer, pour importants que soient les principes fondamentaux de l'Organisation des Nations Unies en matière de maintien de la paix pour les opérations chargées de l'observation de cessez-le-feu et de la mise en œuvre d'accords de paix, ils « ne peuvent en aucun cas être invoqués pour justifier l'impuissance à protéger les civils ou à défendre la mission de manière proactive » (A/70/95-S/2015/446, par. 125).

[16] Voir résolution 2098 (2013) du Conseil de sécurité, par. 12 b).

Considérations d'ordre juridique et opérationnel relatives à l'appui aux opérations militaires

67. De nouveaux éléments doivent être pris en compte là où l'ONU fournit différents types d'appui aux missions africaines participant à des offensives militaires. La pratique suivie dans ce domaine est encore extrêmement limitée et les problèmes doctrinaux n'ont pas été entièrement résolus. Une opération de maintien de la paix des Nations Unies prêtant différentes formes de soutien à des offensives militaires risque d'être considérée comme étant partie à un conflit armé, avec toutes les conséquences que ceci peut avoir sur son statut juridique et celui de ses membres.

68. Conformément à la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme dans le contexte de la fourniture d'appui par l'ONU à des forces de sécurité non onusiennes (A/67/775-S/2013/110, annexe), l'ONU ne peut pas fournir d'appui lorsqu'elle a des motifs sérieux de croire qu'il y a un risque réel que ceux qui sont appelés à en bénéficier commettent des violations graves du droit international humanitaire, du droit international des droits de l'homme ou du droit international des réfugiés, et lorsque les autorités compétentes ne prennent pas les mesures de correction ou d'atténuation nécessaires. Vu qu'il est difficile d'enquêter comme il convient sur les violations graves du droit international humanitaire, du droit international des droits de l'homme ou du droit international des réfugiés qui sont commises durant les combats, et d'en poursuivre les auteurs en bonne et due forme, il faudrait investir massivement dans des mesures et mécanismes qui permettent de prévenir ces infractions.

69. Par ailleurs, les systèmes administratifs actuels des Nations Unies peinent à répondre aux besoins des missions de maintien de la paix. D'importants changements devraient être apportés aux processus, politiques et procédures administratifs de l'Organisation des Nations Unies si l'on veut que celle-ci soutienne efficacement les opérations de paix de l'Union africaine, notamment celles qui visent à imposer la paix ou qui mènent des activités militaires antiterroristes. En outre, l'appui fourni à des opérations militaires conduites par des forces multinationales régionales autorisées par l'Union africaine, telles que l'Initiative de coopération régionale pour l'élimination de l'Armée de résistance du Seigneur et la Force multinationale mixte, peut poser des problèmes supplémentaires. Dans ces missions, les États peuvent faire simultanément fonction de fournisseurs de contingents et de pays hôtes. Appuyer ce type d'opérations régionales reviendrait à aider les forces nationales de sécurité à vaincre leurs ennemis désignés sur leur territoire, une stratégie qui marquerait une nette rupture avec certains des postulats fondamentaux fondant l'action que mène l'ONU à l'appui des missions. Cette démarche pourrait aussi constituer un tournant si les forces régionales concernées opéraient sans système unifié de commandement et de contrôle géré à partir du quartier général d'une force multinationale donnée. Cela engendrerait également nombre de difficultés importantes à même d'entraver la mise en œuvre de la politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme.

70. Enfin, l'on continue de débattre de la question de savoir si les offensives militaires jugées nécessaires devraient être conduites dans le cadre d'une opération de maintien de la paix de l'ONU ou parallèlement à celle-ci. Jusqu'à présent, aucune des opérations de paix dont l'exécution a été demandée ou autorisée par l'Union africaine n'a été déployée aux côtés d'une opération de maintien de la paix de l'ONU, si ce n'est pendant de brèves périodes de transition, mais il est arrivé que

des forces africaines soient déployées aux côtés d'une mission politique spéciale des Nations Unies. L'idée d'un déploiement parallèle de forces des Nations Unies et de forces régionales africaines a été examinée en République démocratique du Congo (2013), au Mali (2015) ainsi qu'au Soudan du Sud (2014 et 2016). Jusqu'ici, les propositions avancées à cet effet sont restées lettre morte ou ont donné lieu à l'intégration d'effectifs supplémentaires à la structure de commandement et de contrôle des opérations de maintien de la paix de l'ONU, en dépit des avantages et inconvénients que présente le déploiement parallèle de forces sur un même théâtre d'opérations.

B. Sécurité

71. Les questions de sécurité à prendre en compte dans le cadre de la fourniture d'appui sont particulièrement importantes car l'Union africaine demande régulièrement à l'ONU de prêter assistance aux opérations de paix déployées dans des environnements hostiles. Ainsi, récemment, au Mali et en République centrafricaine, le nombre d'actes hostiles visant des soldats de la paix des Nations Unies a augmenté immédiatement après le transfert de responsabilités des opérations de paix de l'Union africaine aux missions de maintien de la paix de l'ONU. Cette brusque hausse tient aux problèmes de sécurité inhérents aux missions susmentionnées et aux carences de l'infrastructure de sécurité qui était en place avant la passation de pouvoirs.

72. La sûreté et la sécurité sont des questions dont les organisations doivent impérativement tenir compte, tant pour contribuer à l'exécution efficace des mandats que pour s'acquitter de l'obligation qui leur faite de prendre soin de leur personnel. Après l'attentat à la bombe qui a été perpétré contre l'hôtel Canal à Bagdad en août 2003, dans lequel 22 fonctionnaires des Nations Unies ont trouvé la mort, l'ONU a pris des mesures pour améliorer ses politiques et procédures de sûreté et de sécurité. Le système de gestion de la sécurité des Nations Unies, qui est administré par le Département de la sûreté et de la sécurité du Secrétariat et dont la coordination est assurée par le Réseau interorganisations pour la gestion des mesures de sécurité, a pour objet de protéger le personnel tout en veillant au bon déroulement des opérations. L'Union africaine n'est pas couverte par ce système et ne possède pas de système analogue qui permette d'assurer la sécurité de son personnel civil. Elle a toutefois entrepris, avec l'appui du BNUUA, d'évaluer la sécurité de ses bureaux et de ses logements dans le cadre du démarrage de ses missions au Mali et en République centrafricaine et institué des normes minimales de sécurité opérationnelle similaires à celles qu'utilise l'ONU, et élabore actuellement un plan de sécurité à l'intention de l'AMISOM. Le BNUUA s'emploie à faciliter les discussions relatives à un mémorandum d'accord entre l'Union africaine et le Département de la sûreté et de la sécurité, qui portera sur les modalités de la coopération entre ces deux entités dans les domaines de la sûreté et de la sécurité

73. Deux facteurs essentiels influent sur la sûreté et la sécurité du personnel des missions des Nations Unies déployées à l'appui des opérations de paix de l'Union africaine ou parallèlement à celles-ci. Le premier, qui relève davantage de l'intuition, est le climat de permissivité général dans lequel se déroulent les opérations. En effet, les zones de combat, celles où les Nations Unies font face à des menaces asymétriques ou qui présentent un taux de criminalité élevé, sont

intrinsèquement plus dangereuses pour le personnel. Le deuxième facteur est la nature des tâches confiées aux missions. Lorsqu' une opération de soutien de la paix est chargée d'accomplir des tâches non conformes aux principes de base qui fondent les missions de maintien de la paix de l'ONU, la sécurité de l'opération et des membres du personnel des Nations Unies qui l'appuient risque de s'en ressentir.

74. L'ONU a pris des mesures d'atténuation des risques lui permettant de rester sur place et de s'acquitter de son mandat. Son dispositif d'évaluation de l'importance des programmes est un outil de prise de décisions qui sert à déterminer le niveau de risque acceptable pour une série d'activités différentes. Plusieurs dispositions peuvent être prises pour atténuer les risques en matière de sécurité auxquels est exposé le personnel des Nations Unies déployé à l'appui des opérations de paix de l'Union africaine. Il s'agit tout d'abord de s'assurer que la planification des missions, notamment l'aide qui leur est fournie, s'appuie sur une connaissance approfondie des conditions de sécurité. De même, pour pouvoir mieux surveiller et contrer les menaces auxquelles leur personnel fait face et rester au fait de la situation, les missions doivent être dotées de solides capacités de collecte et d'analyse de l'information. Ainsi, celles qui, à l'instar de la MUAS et de l'AMISOM, sont dépourvues de capacités de ce type sont moins capables de se protéger et d'assurer la protection des populations civiles. Tout aussi importante est la nécessité d'aider l'Union africaine à mettre au point ses propres systèmes de gestion de la sécurité en s'inspirant des meilleures pratiques suivies à l'échelle mondiale, de façon à atténuer les menaces qui pèsent sur la sécurité et la sûreté du personnel de l'Union africaine et de l'ONU déployé à l'appui des missions de paix l'Union africaine.

75. Il importe également de disposer de moyens de protection suffisants. Les besoins en matière de sécurité physique des missions de maintien de la paix des Nations Unies sont satisfaits pour l'essentiel par les composantes militaires et de police de ces missions. Toutefois, comme il est peu probable que le personnel civil des Nations Unies déployé à l'appui d'une opération de paix de l'Union africaine ou parallèlement à celle-ci possède ses propres moyens de protection, il arrive souvent qu'il doive compter sur les forces de l'Union africaine pour assurer sa sécurité. Or celles-ci ne sont pas toujours suffisantes pour protéger le personnel des Nations Unies dans des situations plus difficiles. En Somalie, par exemple, le BNUUA et la MANUSOM ont fait appel à des compagnies de sécurité privées dans la zone protégée de l'AMISOM, à Mogadiscio, pour offrir à leur personnel un degré de protection supplémentaire avant l'affectation d'une unité de gardes des Nations Unies à la MANUSOM en 2014. Au bout du compte, ce type de mesures ne saurait remédier aux problèmes de sûreté et de sécurité auxquels l'ONU est confrontée lorsqu'elle appuie les opérations de paix de l'Union africaine.

76. Les mesures d'atténuation peuvent faciliter le déploiement d'une présence civile des Nations Unies dans un environnement intrinsèquement peu tolérant où les menaces ont un caractère général et ne visent pas directement l'ONU. Toutefois, les évènements récemment survenus en Somalie et dans d'autres pays montrent qu'il existe des limites concrètes à l'appui qu'une présence des Nations Unies peut fournir lorsque c'est l'ONU elle-même qui est prise pour cible en raison du soutien qu'elle apporte à un gouvernement hôte affaibli ou à une mission régionale qui a été chargée de mener des activités insurrectionnelles ou antiterroristes.

C. Responsabilisation

77. Dans l’appel qu’il a lancé à l’ONU pour l’engager à construire, autour d’une vision commune, un partenariat mondial et régional plus fort au service de la paix et de la sécurité, le Groupe indépendant de haut niveau chargé d’étudier les opérations de paix envisageait la mise en place d’un cadre prévoyant « des dispositifs de renforcement des capacités et de partage des charges, ainsi que des mécanismes de contrôle et de responsabilisation » [A/70/95-S/2015/446, par. 61 c)]. Pour gagner la confiance et l’adhésion des États Membres et des partenaires, tant l’Union africaine que l’ONU doivent disposer de mécanismes de responsabilisation qui garantissent le respect des normes et principes juridiques d’administration et la bonne utilisation des ressources en vue de l’exécution du mandat. Si l’ONU met au point des dispositifs de ce type depuis des décennies, l’Union africaine n’a toujours pas institué de mécanismes systématiques de responsabilisation pour ses opérations de paix, sauf pour ce qui concerne les questions de gestion financière.

78. Dans le secteur des finances et de l’administration, les opérations de maintien de la paix de l’ONU sont régies par des règles et règlements financiers et relatifs au personnel qui sont extrêmement détaillés (ST/SGB/2013/4 et ST/SGB/2016/1, respectivement). En outre, les comités budgétaires de l’Assemblée générale jouent un rôle déterminant dans la définition du mandat des missions, passant au crible les projets de budget et dépêchant des missions pour rendre compte de leur exécution. Les règles de l’Union africaine ont de tout temps été moins draconiennes et le degré de contrôle beaucoup moins strict. Néanmoins, l’Union africaine a récemment entrepris d’accroître la responsabilisation et la transparence en révisant son règlement du personnel et son règlement financier, notamment en instituant la conduite d’audits des programmes et l’établissement de rapports sur l’exécution du budget. L’Union européenne et la Banque mondiale appuient actuellement les efforts faits pour rendre les systèmes financiers et les systèmes d’achat conformes aux normes internationales.

79. S’agissant de l’état de préparation opérationnelle, l’ONU possède des mécanismes qui permettent de tenir les pays fournisseurs de contingents et de forces de police comptables de la performance des contingents, notamment un dispositif de contrôle de l’état de préparation opérationnelle et des systèmes de remboursement du matériel appartenant aux contingents et du personnel. Ces systèmes comportent actuellement des éléments liés aux résultats et aux capacités sur le terrain. En revanche, l’Union africaine n’a pas encore harmonisé les critères relatifs à la préparation et à la formation des contingents et ceux qui permettent de déterminer si le matériel et les éléments habilitants répondent aux objectifs visés.

80. La politique de l’ONU en matière de commandement et de contrôle définit le rôle joué, sur le théâtre des opérations, par le Conseil de sécurité, les départements du Secrétariat et les responsables civils et militaires, aux niveaux stratégique, opérationnel et tactique, notamment les modalités de contrôle des unités de soutien militaire ainsi que les responsabilités incombant à chacun en matière de sûreté, de sécurité et d’établissement de rapports. Toutefois, l’ONU a eu peine à faire respecter les arrangements conclus en matière de commandement et de contrôle ou à empêcher les pays fournisseurs de contingents de soumettre leurs opérations à des restrictions. En outre, il n’est pas surprenant que les pays fournisseurs de contingents se montrent particulièrement réticents à renoncer à exercer un contrôle

opérationnel sur leurs contingents dans les environnements inhospitaliers où l'Union africaine est souvent appelée à intervenir.

81. Dans le domaine du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire, l'Union africaine est, au même titre que l'ONU, tenue de se conformer aux normes internationales humanitaires et relatives aux droits de l'homme, notamment celles qui ont trait à l'exploitation et aux violences sexuelles ainsi qu'à d'autres crimes graves au regard du droit international. Lorsque des violations du droit international des droits de l'homme ou du droit international humanitaire sont érigées en crime par le droit interne ou par le droit international, la responsabilité pénale individuelle des auteurs présumés doit faire l'objet d'une enquête et être établie, en partant notamment du principe de la responsabilité du commandant ou supérieur hiérarchique. L'impunité ne saurait être tolérée. À l'instar de ce qui se passe pour les opérations de paix de l'ONU, les crimes et violations graves des droits de l'homme et du droit humanitaire commis par des soldats de la paix dans le cadre d'opérations de l'Union africaine demeurent généralement impunis. L'ONU élabore actuellement des politiques et des mécanismes visant à faire en sorte que le personnel de ses opérations soit davantage amené à répondre de ses actes et coopère avec les organes judiciaires nationaux et internationaux à cette fin. L'Union africaine n'a encore pris aucune initiative de ce type.

82. D'importants manquements aux règles de conduite du personnel ont été constatés à la fois dans les opérations de l'ONU et dans celles de l'Union africaine, comme en témoigne le nombre élevé d'allégations d'actes d'exploitation et d'atteintes sexuelles. Conscient des complications découlant du fait que les responsables des missions et les contingents nationaux ont des rôles différents, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 2272 (2016), dans lequel il a indiqué qu'il incombait aux pays fournisseurs de contingents d'enquêter sur les allégations d'actes d'exploitation et d'atteintes sexuelles commis par leur personnel, et d'amener leur personnel à répondre de tout acte ou atteinte de cette nature. Dans la même résolution, le Conseil a prié instamment toutes les forces extérieures aux Nations Unies mais agissant sous mandat du Conseil de sécurité de prendre les mesures qui s'imposent pour prévenir tout acte d'exploitation et d'atteintes sexuelles et combattre l'impunité de leur personnel. Le Secrétaire général a élaboré des directives opérationnelles, y compris des normes en matière de comportement et de respect des droits de l'homme à observer lors de la constitution des forces. Il a indiqué qu'il comptait spécifier les attentes en matière de politique de tolérance zéro dans les accords de coopération avec l'Union africaine (A/70/729, par. 82) et a commencé à publier des rapports publics sur la question. Bien que l'Union africaine ait accompli quelques progrès à cet égard, elle ne dispose que de moyens très limités dans ce domaine.

83. Les problèmes susvisés n'ont pas manqué d'avoir des incidences sur la conduite et les résultats des opérations de l'Union africaine et, partant, sur le niveau de confiance de ses États membres, de ses pays fournisseurs de contingents et de ses partenaires. Aussi est-il nécessaire d'améliorer l'application du principe de responsabilité, quelques que soient les modalités de financement des opérations de paix de l'Union africaine.

Présentation de rapports et supervision

84. Pour ce qui est des opérations financées par l'Organisation des Nations Unies, les mécanismes de responsabilisation ne sont pas simplement de bonnes pratiques.

En effet, ces opérations doivent être conformes aux résolutions, règlements, règles et normes éthiques de l'Organisation, ainsi qu'aux dispositions du droit humanitaire et aux normes internationales en matière de droits de l'homme. En ce qui concerne les règles financières et administratives, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et l'Assemblée générale procèdent à l'examen de l'exécution du budget des opérations de l'Organisation en prenant connaissance des rapports sur l'exécution du budget et des rapports du Comité des commissaires aux comptes. À ce jour, les contributions aux opérations de l'Union africaine n'ont été utilisées que dans le cadre d'une opération à mandat hybride (MINUAD) ou d'un « dispositif d'appui » (MUAS, AMISOM) pour lesquels les mécanismes de responsabilisation et de communication de l'information s'appliquent automatiquement aux activités menées par le personnel des Nations Unies. Cet arrangement élimine la nécessité pour la Commission de l'Union africaine de renforcer ses capacités de gestion du budget et d'établissement de rapports sur les dépenses ou de passer par le processus budgétaire de l'Organisation. Dans le cas d'une opération de l'Union africaine qui bénéficie d'un appui financier sans que l'Organisation n'ait une présence forte sur le théâtre, la capacité de l'Union africaine à suivre le processus budgétaire de l'Organisation devra être considérablement renforcée.

85. Toutefois, il convient également de reconnaître l'existence d'un important décalage entre les deux méthodes de responsabilisation, à savoir la responsabilisation en matière d'exécution du mandat et la responsabilisation en matière de respect des procédures administratives et financières de l'Organisation. Comme de nombreux examens depuis le rapport Brahimi l'ont montré, ces règles et ces procédures ne sont pas adaptées au caractère complexe et à l'évolution rapide des opérations sur le terrain contemporaines. Malgré l'imprévisibilité et la gravité des situations dans lesquelles ces missions se déroulent, les budgets des opérations de maintien de la paix de l'Organisation sont établis un an à l'avance et les missions peuvent difficilement réaffecter les ressources dont elles disposent. Les processus de recrutement et d'approvisionnement civils durent bien souvent entre 6 et 12 mois. En réponse au rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix, le Secrétaire général a lancé un examen pluriannuel des processus, politiques et procédures administratifs afin de les adapter aux objectifs visés sur le terrain. La mise en œuvre de telles réformes requerra la volonté politique des États Membres. C'est particulièrement vrai pour les opérations de l'Union africaine, étant donné qu'elle s'est montrée davantage disposée que l'Organisation à déployer des effectifs, et ce à un rythme bien plus rapide et souvent dans des environnements plus exigeants.

86. Pour les opérations de l'Organisation, le Secrétaire général doit également présenter au Conseil de sécurité des rapports de fond englobant tous les aspects du mandat et de l'évolution de la situation. Dans de nombreux cas où le Conseil de sécurité a autorisé le déploiement de forces non onusiennes, telles que celles de l'Union européenne et de l'OTAN, des rapports ont été régulièrement transmis. À cet égard, la communication irrégulière de rapports sur l'AMISOM a été source de frustration et est l'expression d'une lacune à laquelle il convient de remédier, d'autant plus que les rapports et le suivi ne sont pas seulement des questions de responsabilisation mais sont également essentiels afin de faciliter la tenue d'un dialogue constructif entre l'Union africaine et l'Organisation.

Politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme

87. La nature des opérations d'appui à la paix de l'Union africaine, en particulier celles à forte intensité, a souvent posé problème en termes de planification et d'exécution conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme, aux dispositions du droit humanitaire et à celles du droit des réfugiés. L'Union africaine manque, au siège, de capacités pour concevoir et mettre en œuvre des mesures et des mécanismes efficaces pour réduire le risque d'atteintes aux droits de l'homme au cours des opérations de paix qu'elle mène, et pour remédier aux violations qui sont commises.

88. Le risque d'atteintes aux droits de l'homme et aux dispositions du droit international humanitaire est accru dans le cadre d'opérations de lutte contre le terrorisme ou d'imposition de la paix. Les conséquences de ces violations peuvent même nuire davantage au succès final de ces opérations qu'à celui des opérations de maintien de la paix. Ce constat vaut particulièrement pour les activités de lutte contre le terrorisme, étant donné que les dommages collatéraux sont propres à attiser le ressentiment à l'encontre des forces de sécurité tout en alimentant la sympathie envers les groupes terroristes et en renforçant leurs rangs, ce qui accentue la menace globale qui pèse sur la mission.

89. L'appui fourni par les entités du système des Nations Unies aux forces de sécurité non onusiennes doit être compatible avec les buts et principes de l'Organisation énoncés dans la Charte des Nations Unies et avec les obligations qui lui incombent au titre du droit international de respecter, favoriser et encourager le respect des normes en matière de droits de l'homme, les dispositions du droit international humanitaire et celles du droit des réfugiés. Compte tenu de ces obligations, l'Organisation ne peut apporter son soutien dans des situations où il existe des motifs sérieux de croire que les bénéficiaires risquent vraisemblablement de commettre de graves violations des normes en matière de droits de l'homme, des dispositions du droit international humanitaire et de celles du droit des réfugiés et où les autorités compétentes ne prennent pas les mesures de correction ou d'atténuation appropriées. Ce principe est reflété dans la Politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme introduite par le Secrétaire général en 2011 et accueillie favorablement par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale.

90. L'expérience de l'Organisation en matière de mise en œuvre de la Politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme dans le cadre de l'appui fourni aux missions de l'Union africaine s'est jusqu'à présent limitée à la MISMA, à la MISCA et à l'AMISOM. Dans le cas de la MISMA et de la MISCA, cette politique n'a été appliquée que partiellement, en raison des contraintes de temps concernant l'appui apporté à ces deux missions et de leur durée relativement courte. En ce qui concerne l'AMISOM, des mécanismes adoptés au titre de cette politique sont actuellement en place et couvrent, entre autres, la formation, la sélection et la vérification des antécédents des membres des contingents, le suivi et la responsabilisation. Pour ce qui est du suivi, la cellule de suivi, d'analyse et d'intervention concernant les victimes civiles de l'AMISOM, qui est principalement un outil interne de suivi à titre préventif, a permis d'obtenir des améliorations mais manque toujours de personnel.

91. Le système des Nations Unies a été sollicité pour apporter un appui à la Force multinationale mixte; cette demande soulève le problème de l'application de la Politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme dans le cadre de

forces multinationales. Quand bien même l'Union africaine a autorisé le déploiement de la Force multinationale, elle n'exerce qu'un contrôle restreint sur ses opérations, ce qui explique que les partenariats institutionnalisés de maintien de la paix entre l'Union africaine et l'Organisation ne présentent qu'un intérêt limité. L'absence physique du système des Nations Unies sur le théâtre des opérations constitue un obstacle de taille car il est impossible d'établir un mécanisme adéquat de suivi du respect des normes en matière de droits de l'homme et d'établissement de rapports à ce sujet, comme prévu dans la Politique.

92. L'expérience acquise grâce à l'exécution de la Politique de diligence voulue en matière de droits de l'homme a permis de tirer des enseignements importants pour l'appui futur à des opérations de paix de l'Union africaine. Premièrement, les opérations qui comportent des activités de lutte contre le terrorisme ou de contre-guérilla présentent des difficultés supplémentaires dans la mise en œuvre de la Politique, qui émanent à la fois des faiblesses au niveau du commandement et du contrôle et de la faible présence de l'Organisation sur le terrain. Deuxièmement, l'exécution de la Politique offre une possibilité de garantir que les opérations de paix de l'Union africaine se déroulent dans le respect des normes internationales en matière de droits de l'homme et des dispositions du droit humanitaire. Toutefois, cette approche est pleinement efficace lorsque les mesures et les mécanismes adoptés pour veiller à ce que les missions de l'Union africaine se déroulent dans le respect de ces normes sont intégrés le plus tôt possible dans le processus de planification, ce qui nécessite l'existence d'un partenariat solide entre l'Union africaine et l'Organisation. En particulier, les informations concernant le choix des pays qui fournissent des contingents et d'autres questions qui pourraient avoir une influence sur les aspects des opérations relatifs aux droits de l'homme devraient être communiquées à l'Organisation dès que possible lors de la phase de planification afin de veiller à ce que les obstacles susceptibles de peser sur le soutien apporté par l'Organisation puissent être décelés et surmontés.

V. Observations finales

93. Le partenariat entre l'Union africaine et le système des Nations Unies autour des opérations de paix demeure essentiel pour répondre aux problèmes communs que posent les conflits armés en Afrique. Face aux menaces sans précédent à l'encontre de la paix et de la sécurité internationales présentes sur le continent, le partenariat a évolué de manière novatrice, les deux organisations souhaitant trouver des solutions pragmatiques à des problèmes actuels. Au cours des 10 dernières années, le partenariat a donné lieu à la création d'une série d'outils de collaboration afin de permettre de mener des analyses et une planification conjointes et de faciliter l'harmonisation des réponses régionales et mondiales aux crises en Afrique. Cet aspect est crucial car les opérations de paix sont généralement plus efficaces lorsque les interventions aux niveaux infrarégional, continental et mondial s'inscrivent dans une stratégie politique cohérente visant à désamorcer les crises.

94. Dans la quasi-totalité des cas exposés dans le présent rapport, l'Union africaine et l'Organisation ont partagé des objectifs stratégiques analogues et ont élaboré des solutions novatrices afin de s'employer plus efficacement à atteindre ces objectifs. L'Union africaine bénéficie d'une certaine souplesse sur le plan doctrinal et les mandats des missions qu'elle a déployées sont très divers, comprenant notamment des opérations destinées à neutraliser des groupes précis qui menacent

de saboter le processus politique. Toutefois, la volonté de l'Union africaine de déployer un large éventail d'opérations d'appui à la paix est minée par des lacunes dans des domaines clefs. Au niveau stratégique, les effectifs de la Commission de l'Union africaine sont nettement insuffisants, dans chaque cas, pour permettre une gestion efficace de la plupart des opérations de paix. Sur le plan opérationnel, la plupart des missions africaines ont pâti d'un manque de personnel. En outre, d'importants déficits de capacités sont visibles dans certains pays qui fournissent des contingents ou du personnel de police, qui déploient parfois des forces sans avoir les capacités nécessaires pour agir efficacement au niveau opérationnel. L'Union africaine a été en mesure de mener un certain nombre d'opérations de paix à plus petite échelle avec des mandats et des objectifs précis sans bénéficier d'un appui extérieur de taille. Toutefois, les missions plus complexes ont été fortement tributaires de l'appui de partenaires extérieurs, ce qui a diminué la prévisibilité et l'appropriation. Par conséquent, il apparaît clairement que l'Union africaine doit continuer de renforcer ses capacités de planifier, financer, soutenir et surveiller ses propres missions afin de pouvoir opérer dans les meilleurs délais et répondre aux attentes de ses membres.

95. En ce qui concerne l'assistance fournie par des partenaires, il ressort de l'examen que différents partenaires ont apporté différents types de soutien aux missions africaines. Les partenaires bilatéraux préféraient généralement fournir une assistance financière et technique aux missions dans des domaines tels que la planification, ou un appui occasionnel aux pays qui fournissent des contingents et du personnel de police en matière de transport aérien stratégique et d'équipement. Bien que le montant de l'aide financière bilatérale ait été considérable (l'Union européenne, par l'intermédiaire de sa Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, a donné à elle seule 1,6 milliard de dollars jusqu'à la fin de 2015), le financement s'est avéré imprévisible et non viable sur le long terme. En outre, la dépendance à l'égard de source extérieures de financement a compromis l'appropriation par les Africains et a créé des risques pour les missions, étant donné que les priorités des donateurs ne correspondent pas toujours à celles de l'Union africaine. En revanche, l'appui logistique fourni directement ou par l'intermédiaire de sous-traitants sous contrat avec des partenaires s'est montré flexible et adaptable dans le cas de la MUAS et dans les premiers jours de l'AMISOM, lorsqu'il n'existait aucun mandat de l'Organisation pour apporter un appui à ces missions. Toutefois, la situation de dépendance à l'égard de sources extérieures dans le cadre d'une opération militaire pour répondre aux besoins logistiques n'est jamais idéale. Les partenaires bilatéraux ont fréquemment dispensé une formation et fourni un équipement pour remédier aux lacunes immédiates, quand bien même il ressort de l'examen que ce type de soutien ne permettait souvent pas d'améliorer les capacités des contingents une fois qu'ils avaient été déployés. Dans de nombreux cas, les contingents n'ont pas été en mesure d'agir correctement ou d'entretenir l'équipement donné par les partenaires.

96. Selon l'examen, l'Organisation a apporté une aide à la plupart des opérations d'appui à la paix de l'Union africaine. Cette aide a notamment pris la forme d'un appui technique et d'activités de soutien à des missions de natures diverses et, dans le cas de la MINUAD, de la gestion globale d'une opération à mandat hybride. L'Organisation a fourni à chaque mission une aide spécifique qui, dans certains cas, a connu une série de phases distinctes. Un modèle en particulier, celui du dispositif d'appui logistique mis en œuvre par l'Organisation *in situ*, a constitué un cadre souple et solide permettant à l'Organisation de fournir une large gamme de services d'appui aux missions en respectant ses règlements, ses règles et ses mécanismes de

responsabilisation. Les mécanismes de soutien de l'Organisation se sont avérés être les plus adaptés pour répondre aux besoins les plus courants exprimés dans le cadre des opérations de maintien de la paix. Toutefois, les processus, politiques et procédures administratifs en vigueur ont difficilement permis d'apporter un appui à la nouvelle génération de missions de maintien de la paix des Nations Unies et étaient inadaptés aux besoins des opérations mobiles déployées dans des environnements hostiles, à l'image de nombreuses opérations d'appui à la paix de l'Union africaine.

97. En ce qui concerne l'aide financière, il ressort de l'examen que les fonds d'affectation spéciale gérés par l'Organisation sont utiles lorsqu'il s'agit de compléter d'autres sources de financement mais l'expérience n'est pas véritablement concluante lorsqu'il s'agit du moyen principal de couvrir les coûts afférents à l'appui des opérations de l'Union africaine car ces fonds ne constituent pas une source de financement fiable. En revanche, lorsqu'elles étaient disponibles, les contributions statutaires versées à l'Organisation ont été un moyen efficace de couvrir les coûts afférents à l'appui de ces opérations. Toutefois, la dépendance à l'égard des fonds gérés par l'Organisation, comme de tout financement extérieur, a compromis l'appropriation par l'Union africaine, qui doit être pondérée par ses États membres. Au 30 juin 2016, des contributions statutaires à l'Organisation, pour un montant supérieur à 15 milliards de dollars, ont servi à financer les modules d'appui initial et renforcé en soutien à la MUAS et les budgets de la MINUAD, de l'UNSOA et du BANUS.

98. Tout au long de l'examen, il est ressorti que les questions de sûreté et de sécurité, les mécanismes de responsabilisation et les droits de l'homme constituaient des principes clefs qui n'étaient pas pleinement compris par les parties prenantes. En particulier, l'appui fourni par l'Organisation ne peut être dissocié des questions relatives aux droits de l'homme. Les opérations de paix mobiles menées par l'Union africaine comportaient généralement des risques accrus d'atteintes aux dispositions du droit international humanitaire et aux droits de l'homme. La protection des droits de l'homme a dû être intégrée dès le départ dans le mandat de ces opérations, qui ont nécessité la mise en place de mécanismes plus solides pour prévenir les violations des dispositions du droit international humanitaire et des droits de l'homme et remédier aux violations commises, ainsi que des mécanismes de suivi indépendants et efficaces. L'Union africaine avait élaboré ou s'employait à mettre au point des mécanismes en vue d'évaluer et d'atténuer les risques mais manquait de capacités et d'expertise, aussi bien au niveau du siège qu'à celui des missions, pour les mettre en œuvre avec succès.

99. Les conclusions de l'examen ont permis de dégager six observations générales :

- L'accès aux contributions statutaires à l'Organisation a fourni un moyen de financement fiable, prévisible et durable pour couvrir les coûts afférents au soutien aux opérations d'appui à la paix de l'Union africaine. En outre, le caractère très novateur du soutien de l'Organisation aux missions de l'Union africaine en Somalie et au Soudan grâce aux contributions a montré à quel point cette option pouvait être flexible;

- L'Union africaine a souvent été un premier intervenant efficace en cas de crise avant le déploiement d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies. Dans de telles situations, la garantie d'une transition sans heurt restera

probablement un élément crucial de la stabilisation des futures zones de crise et nécessitera une planification et une analyse concertées entre les deux organisations dès le départ. Ces déploiements, qui sont ceux qui présentent le plus de similitudes avec les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, offrent le schéma le plus simple de fourniture d'aide par l'Organisation et permettent de mettre à profit les leçons tirées de la transition en République centrafricaine et au Mali;

- Ces dernières années, l'Union africaine et l'Organisation se sont de plus en plus fréquemment déployées dans des environnements qui nécessitent une mobilité accrue, une meilleure perception de la situation et davantage de protection des forces. L'Organisation doit donc réviser ses processus, politiques et procédures administratifs internes afin d'apporter un soutien plus robuste aux opérations modernes sur le terrain, qu'il s'agisse de ses opérations ou de celles de l'Union africaine;

- L'Union africaine doit renforcer ses cadres administratifs et opérationnels, notamment en définissant un modèle d'appui aux missions qui lui est propre. Cette démarche aidera l'Organisation à ajuster l'appui qu'elle fournit aux opérations d'appui à la paix de l'Union africaine;

- Le Secrétaire général a indiqué que l'Organisation ne devrait pas engager des activités de lutte contre le terrorisme. Le Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix a estimé pour sa part que les opérations de maintien de la paix des Nations Unies ne se prêtaient pas à des opérations militaires de lutte contre le terrorisme. Il a toutefois été demandé à l'Organisation de fournir un appui aux opérations d'appui à la paix de l'Union africaine qui comprennent des actions de lutte contre le terrorisme. Au vu des limites des politiques et des mécanismes de soutien en vigueur qui ont été mises en évidence au cours de l'examen, l'Organisation doit déterminer dans quelle mesure elle peut appuyer les opérations multinationales autorisées par l'Union africaine qui sont engagées dans la lutte contre le terrorisme et l'insurrection et définir les structures et les mesures qui doivent être établies pour fournir un tel appui;

- La variété des tâches autorisées dans le cadre des opérations de paix africaines implique qu'il est impossible de transmettre l'ensemble des capacités nécessaires à l'aide d'un modèle de soutien unique ou par l'intermédiaire d'un seul acteur. Il convient donc de continuer de mettre à la disposition de l'Union africaine des options d'appui multiples et complémentaires. Comme le montre le cas de la Somalie, lorsque les opérations d'appui à la paix de l'Union africaine comportent un volet offensif, il est nécessaire de mettre en place divers mécanismes de soutien qui tirent parti des avantages comparatifs qu'apportent l'Organisation, les partenaires bilatéraux et l'Union européenne.

100. Dans le cadre de l'examen commun, l'accent a été mis sur le soutien opérationnel et financier apporté aux opérations d'appui à la paix de l'Union africaine. Toutefois, le partenariat entre l'Union et l'Organisation dans le domaine de la paix et de la sécurité est bien plus vaste et englobe les actions communes menées en matière de prévention des conflits, de médiation et de consolidation de la paix. Le renforcement des capacités des deux organisations de faire progresser les autres composantes de ce partenariat sera indispensable si l'on veut en accroître l'efficacité.

101. Les enseignements tirés de l'expérience acquise au cours des 13 dernières années montrent que la communauté internationale doit engager des actions plus fermes et plus concrètes pour tirer pleinement parti des outils dont elle dispose. Les deux organisations peuvent être fières du pragmatisme et de l'innovation qui ont caractérisé leur collaboration au fil des ans. Leur partenariat est crucial, novateur, en constante évolution et de plus en plus efficace. Une division du travail s'est opérée, dans le cadre de laquelle l'Union africaine a de plus en plus assumé les tâches dont l'Organisation ne voulait ou ne pouvait s'occuper. Toutefois, l'Union n'est pas encore en mesure de mener seule ces tâches à bien. Il est encourageant de voir qu'elle poursuit l'adoption de mesures visant à financer une plus grande partie de ses propres opérations mais il est également essentiel que les opérations de paix africaines autorisées par le Conseil de sécurité bénéficient du soutien nécessaire pour faire face avec succès à des mandats complexes dans des environnements de plus en plus hostiles.

102. En conclusion, les fruits de la collaboration ne sont pas uniquement d'ordre opérationnel mais sont également de nature politique. Pour que les opérations de paix soient une réussite, il ne faut pas seulement qu'elles bénéficient d'un appui adéquat; elles doivent s'inscrire dans une stratégie politique claire. Les solutions politiques aux problèmes en matière de paix et de sécurité débouchent sur davantage de résultats lorsque la réponse au niveau mondial concorde avec la réponse au niveau régional. Tel est l'objectif ultime d'un partenariat solide entre l'Union africaine et l'Organisation.